

Diplomarbeit

Titel der Diplomarbeit

Das System der EU-Kofinanzierung
entwicklungspolitischer Nichtregierungsorganisationen
- eine kritische Analyse

Verfasser

Sebastian Henning

angestrebter akademischer Grad

Magister der Philosophie (Mag. phil)

Wien, im Januar 2011

Studienkennzahl lt. Studienblatt:
Studienrichtung lt. Studienblatt:
Betreuer:

A 300
Politikwissenschaft
Prof. Dr. Peter Gerlich

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis

<u>1. Einleitung</u>	1
<u>2. Methodik</u>	3
2.1 Experteninterviews	3
2.2 Hinweise zur Zitierweise und zum Quellenverzeichnis	4
<u>3. Die Entwicklungspolitik der Europäischen Kommission</u>	5
3.1 Harmonisierung der EU-Entwicklungszusammenarbeit	5
3.2 Die Struktur der EZ der EU-Kommission	7
3.2.1 Die EU-Kommissare in der EZ	7
3.2.2 Die Generaldirektionen	8
3.2.2.1 DG Dev und DG Relex	10
3.2.2.2 EuropeAid	11
3.3 Die Finanzierung	13
3.3.1 Die Entwicklungszusammenarbeit im Haushalt der EU	13
3.3.2 Die Finanzierungsinstrumente	15
3.3.2.1 Die geografischen Finanzierungsinstrumente	16
a) Development Cooperation Instrument (DCI)	16
b) Der Europäische Entwicklungsfonds (EEF)	18
c) Die weiteren geografischen Finanzierungsinstrumente	20
3.3.2.2 Die thematischen Finanzierungsinstrumente	21
a) EIDHR	21
b) IfS	21
c) Humanitäre Hilfe	22
3.4 Die Arbeitsweise der EU-Kommission	23
3.4.1 Budgethilfe und Projektansatz	23
3.4.1.1 Die Budgethilfe	23
3.4.1.2 Der Projektansatz	25
3.4.2 Die Strategiepapiere	29
3.4.2.1 Geografische Programme	29
3.4.2.2 Thematische Programme	30
3.5 Die Dekonzentration in der EU-Entwicklungspolitik	31
3.5.1 Kommissionsinterne Reform des Managements	31
3.5.2 Die Aufgaben der Delegationen im Bereich der thematischen Programme	33

<u>4. Das System der EU-Kofinanzierung</u>	36
4.1 Das NSA-LA-Programm	36
4.1.1 Ziele und Prioritäten	37
4.1.2 Finanzmittel	39
4.1.3 Geografische Reichweite	41
4.1.4 Begriffsdefinitionen	41
4.1.5 Zusammenfassung	42
4.2 Das EU-Kofinanzierungsverfahren	43
4.2.1 Einleitung und Begriffsbestimmungen	43
4.2.2 Das Call for Proposals System	44
4.2.2.1 Die Guidelines	45
4.2.2.2 Financial Allocation	48
4.2.2.3 Kriterien für Bewerber	49
4.2.2.4 Partner, Bewerbungsmodalitäten, Evaluierung der Anträge	51
4.2.2.5 Exkurs: Verschiedene Arten von Calls	53
4.2.2.6 Concept Note und Full Application	54
4.2.2.7 Fristen	56
4.2.2.8 Der Standardvertrag	56
4.2.2.9 Die Projektphase	57
<u>5. Das Kofinanzierungsverfahren des BMZ</u>	59
5.1 Wer wird gefördert?	60
5.2 Was wird gefördert?	60
5.3 Wie wird gefördert?	62
<u>6. Der Vergleich der Kofinanzierungsverfahren von EU-Kommission und BMZ</u>	64
6.1 Die Programmebene	65
6.2 Die Verfahrensebene	66
6.3 Die Anforderungsebene	67
6.4 Die Antragsebene	68
6.5 Zusammenfassung	70
<u>7. Die Einstiegsbarrieren und Ausschlusskriterien für NGOs</u>	71
7.1 Institutionelle Zugangsvoraussetzungen für Zuschussempfänger/NGOs	73
7.1.1 Anforderungen an den Akteurstatus eines Zuschussempfängers	73
7.1.2 Anforderungen an die Existenzdauer einer NGO	73
7.1.3 Anforderungen an die Erfahrung einer NGO	73

7.1.4 Anforderungen an personelle und finanzielle Kapazitäten einer NGO	74
7.1.5 Zwischenfazit	75
7.2 Geografische und thematische Beschränkungen	75
7.2.1 Beschränkungen innerhalb des Programms	75
7.2.2 Beschränkungen innerhalb einer Ausschreibung	76
7.2.3 Zwischenfazit	76
7.3 Finanzielle Beschränkungen	77
7.3.1 Finanzrahmen/-volumen des Programms	77
7.3.2 Finanzrahmen/-volumen der Ausschreibung	77
7.3.3 Minimale/maximale Zuwendungshöhe des Gebers	77
7.3.4 Zwischenfazit	78
7.4 Verfahrenstechnische Beschränkungen	78
7.4.1 Fristen	78
7.4.2 Antragsverfahren und Richtlinien	79
7.4.3 Sprache	79
7.4.4 Bewilligung	80
7.4.5 Zwischenfazit	81
<u>8. Offener Zugang und Transparenz des EU-Kofinanzierungsverfahrens</u>	82
8.1 Institutionelle Zugangsvoraussetzungen für Zuschussempfänger/NGOs	83
8.2 Geografische und thematische Beschränkungen	84
8.3 Finanzielle Beschränkungen	86
8.4 Verfahrenstechnische Beschränkungen	87
8.5 Zusammenfassung	89
<u>9. Der Einfluss der Dekonzentration auf das EU-Kofinanzierungsverfahren</u>	90
9.1 Zur Einführung der Dekonzentration durch die Kommission	90
9.2 Grundsätzliche Bewertung der Dekonzentration	91
9.2.1 Die Vorteile	91
9.2.2 Die Probleme der Dekonzentration	93
9.2.2.1 Unterschiede zwischen dezentraler und zentraler Verwaltung	93
a) Personal und Kapazitäten	93
b) Das dezentrale Ausschreibungssystem	95
c) Probleme für kleine NGOs	96
d) Projektnähe der Delegationen	96
9.2.2.2 Beziehungen zwischen den Delegationen und den NGOs	98
a) Unterschiedliche Regelauslegungen durch die Delegationen	98
b) Beilegung von Unstimmigkeiten zw. NGOs und Delegationen	103
c) Right of Initiative	106
d) Deconcentration Reports	107

9.2.3 Fazit	109
9.3 Dekonzentration und verfahrensimmanente Hürden	109
9.3.1 Finanzielle Beschränkungen	110
9.3.2 Verfahrenstechnische Beschränkungen	111
9.3.3 Dekonzentration als eigenes Ausschlusskriterium?	111
<u>10. Schlussfolgerungen</u>	112
10.1 Dekonzentration	112
10.2 Bürokratie	113
10.3 Right of Initiative	113
10.4 Transparenz der Finanzallokationen	114
10.5 Ein neues System?	115
<u>11. Ausblick</u>	116
<hr/>	
Quellenverzeichnis	119
Webseiten / Internetquellen	124
Abbildungsverzeichnis	126
Tabellenverzeichnis	127
Kastenverzeichnis	127
<u>Annex</u>	
Annex I: Ausschnitte aus dem Interview mit Experte A	129
Annex II: Ausschnitte aus dem Interview mit Experte B	135
Annex III: Ausschnitte aus dem Interview mit Experte C	139
Annex IV: Abstract	146

Abkürzungsverzeichnis

AAP	- Annual Action Programme
AIDCO	- EuropeAid Co-operation Office
ACP	- siehe AKP
AKP	- Afrika, Karibik, Pazifik (AKP-Staaten); engl.: ACP
BL	- Budgetlinie
BMZ	- Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit u. Entw.
BNE	- Bruttonationaleinkommen
CN	- Concept Note
CSP	- Country Strategy Paper
DAC	- Development Assistance Committee (der OECD)
DCI	- Development Cooperation Instrument
DG	- Directorate General (Generaldirektion)
EC	- European Commission
ECHO	- European Community Humanitarian Office
ED	- éducation développement (frz.)
EDF	- siehe EEF
EEF	- Europäischer Entwicklungsfonds; engl: EDF
EIDHR	- Europäisches Instrument für Demokratie und Menschenrechte
EK	- Europäische Kommission
ENPI	- Europäisches Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument
EP	- Europäisches Parlament
EZ	- Entwicklungszusammenarbeit
FA	- Full Application
FDR	- Funding for Development and Relief
FPA	- Framework Partnership Agreement
GASP	- Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
ICI	- Instrument for Cooperation with Industrialised Countries
IFS	- Instrument für Stabilität
IPA	- Instrument for Pre-Accession
iQSG	- Interservice Quality Support Group
LA	- Local Authorities
LDC	- Least Developed Country
LIC	- Lower Income Country
MDGs	- Millenium Development Goals
NGO	- Non Governmental Organisation
NIP	- National Indicative Programme
NRO	- Nichtregierungsorganisation (siehe NGO)
NSA	- Non State Actor
NSA-LA	- Non State Actors & Local Authorities
ODA	- Official Development Assistance
OECD	- Organisation of Economic Cooperation and Development
PADOR	- Potential Applicant Dated Online Registration
PCM	- Project Cycle Management
PRAG	- Practical Guide
PVD	- pays en voie de développement (frz.)
RSP	- Regional Strategy Paper
SCR	- Common Service of External Relations
UN	- United Nations
VAT	- Value Added Tax (Mehrwertsteuer)

1. Einleitung

Die Entwicklungszusammenarbeit (EZ) in Europa gleicht 17 Jahre nach Maastricht und knapp zehn Jahre nach Einführung der gemeinsamen Währung immer noch einem Flickenteppich. Nach wie vor handelt es sich bei ihr um einen Kompetenzbereich der Mitgliedstaaten. Eine Vergemeinschaftung der EZ (oder „communauthorization“), wie sie im Bereich der Agrarpolitik der EU längst der Fall ist, erscheint aufgrund unterschiedlicher und teilweise sehr spezieller nationaler Interessen nicht realistisch.¹

Allein innerhalb der EU gibt es also derzeit 27 verschiedene nationale Entwicklungspolitiken und damit 27 staatliche Geber mit ihren eigenen Interessen. Hinzu kommt mit der Europäischen Kommission die so genannte 28. Geberin. Entsprechend wichtig sind also Initiativen zur Harmonisierung all dieser Strategien und Politiken, wie sie in der vergangenen Dekade sowohl im internationalen Rahmen (z.B. mit der Paris-Deklaration), als auch EU-intern (mit dem Europäischen Konsens und dem EU-Verhaltenskodex) angestoßen wurden (siehe Kapitel 3.1).

Der Fokus dieser Arbeit liegt auf der Entwicklungspolitik der Europäischen Kommission, speziell auf der Zusammenarbeit zwischen EU-Kommission und nichtstaatlichen Akteuren. Entwicklungspolitische Nichtregierungsorganisationen (NGOs) werden von der EU-Kommission bei ihrer Arbeit mit Geldern aus dem EU-Haushalt gefördert, die speziell zu diesem Zweck innerhalb bestimmter Programme bereit gestellt werden. Dieses so genannte Kofinanzierungssystem ist der Untersuchungsgegenstand der vorliegenden Arbeit. Es soll hauptsächlich am Beispiel des *Non State Actors and Local Authorities*-Programm (NSA-LA-Programm, siehe Kapitel 4.1) betrachtet werden, dem wichtigsten thematischen Programm der Kommission zur Förderung nichtstaatlicher Akteure der EZ.

Innerhalb der Analyse wird in Kapitel 3 zunächst die Struktur der Entwicklungspolitik der EU-Kommission skizziert. Sie bildet letztlich den Rahmen für das Kofinanzierungssystem. Der Schwerpunkt liegt dabei auf dem EU-Haushalt und dem entsprechenden Budget, auf den Finanzierungsinstrumenten und auf den darin verankerten Programmen. Um zu verstehen, von welchen Prozessen und Strukturen das Kofinanzierungsverfahren beeinflusst wird, soll darüber hinaus die Arbeitsweise der Kommission innerhalb der EZ erläutert werden (Kapitel

¹ vgl. van Gennip (2007), S. 174

3.4). Ebenso wichtig für das Verständnis und die Funktionweise der Kofinanzierung ist die vor etwa zehn Jahren initiierte Verwaltungsreform der EU-Kommission, die unter anderem die teilweise Dezentralisierung der Kommissions-EZ zur Folge hatte (Kapitel 3.5).

Die Folgen dieser Dezentralisierung (auch Dekonzentration genannt) für die Arbeit entwicklungspolitischer NGOs im Rahmen der EU-Kofinanzierung bilden den Schwerpunkt des Kapitels 9. Die Informationen basieren zu einem großen Teil auf den für die vorliegende Arbeit durchgeführten Experteninterviews.

Zuvor sollen im Kapitel 4 jedoch die Beschaffenheit des NSA-LA-Programms und die Funktionsweise des Systems der EU-Kofinanzierung und seines wichtigsten Instruments, des Call for Proposals, ausführlich erläutert werden. Auf Grundlage dieser Informationen soll dann zunächst ein Vergleich mit der Kofinanzierung des deutschen Bundesministeriums für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) die speziellen Eigenschaften des EU-Kofinanzierungssystems sichtbar machen (Kapitel 5 und 6). Sodann soll in den Kapiteln 7 und 8 untersucht werden, welche programm- und systemimmanente Hürden den NGOs die Teilnahme an der Kofinanzierung erschweren oder diese sogar verhindern. Welchen Einstiegsbarrieren und Ausschlusskriterien stehen interessierte NGOs gegenüber? Es soll untersucht werden, in welchen Bereichen für NGOs die Transparenz der Strukturen und der Zugang zur Förderung eingeschränkt sind (und warum).

Dahinter steht die Frage, welche Veränderungen am System der EU-Kofinanzierung vorgenommen werden können, um die knappe Ressource "EU-Förderung" so einzusetzen, dass das primäre Ziel erreicht wird, nämlich die finanzielle Unterstützung der innovativsten und sinnvollsten Entwicklungshilfeprojekte. Dies kann nur über ein sinnvolles Verteilungsverfahren und unter Einbindung möglichst vieler NGOs geschehen, um so einen möglichst breiten Ideenwettbewerb zu schaffen. Die Beantwortung der Frage, ob das derzeitige Verfahren diese Bedingungen erfüllt, soll anhand der drei bereits erwähnten Kapitel erfolgen: der Vergleich mit dem BMZ, das Herausarbeiten der Einstiegsbarrieren und die Untersuchung der Folgen der Dekonzentration.

2. Methodik

Die vorliegende Arbeit wurde mit Hilfe von Experteninterviews und intensiver Dokumentenanalyse gefertigt. Dazu einige Anmerkungen.

2.1 Experteninterviews

Insgesamt wurden im Rahmen der Erstellung dieser Arbeit drei Experteninterviews geführt, je eins in Bonn, Brüssel und Wien.² Die interviewten Experten werden anonymisiert zitiert und in dieser Arbeit als Experte A, B und C bezeichnet.³ Die Experten B und C sind Mitarbeiter von Nichtregierungsorganisationen und haben bei ihrer Arbeit regelmäßig mit der EU-Förderung entwicklungspolitischer Projekte zu tun. Experte A arbeitet bei EuropeAid in Brüssel, hat jedoch in der Vergangenheit auch als Mitarbeiter einer NGO gearbeitet. Alle Experten kennen zudem den europäischen Dachverband entwicklungspolitischer NGOs, CONCORD, aus eigener Erfahrung und befassen sich bei ihrer Arbeit auch mit übergeordneten bzw. strategischen Fragen zum Bereich der EU-Kofinanzierung.

Bei den Interviews handelt sich um leitfadengestützte Experteninterviews, die für jeden der drei Experten individuell und jeweils bezogen auf seinen spezifischen Kompetenz- und Arbeitsbereich in drei bis vier Fragenblöcke zugeschnitten wurden, teilweise jedoch thematische Überschneidungen aufwiesen, z.B. beim Thema "Dekonzentration", zu dem alle drei Experten befragt worden sind.

Da es sich bei der EU-Kofinanzierung entwicklungspolitischer NGOs um ein wissenschaftlich quasi unbehandeltes Feld handelt, haben die geführten Interviews eine gewisse explorative Dimension.⁴ Diese beschränkt sich allerdings auf Insider- und Fachwissen zu bestimmten organisationsinternen Vorgängen. Nach Bogner/Menz handelt es sich bei den für diese Arbeit geführten Interviews vielmehr um "systematisierende" Experteninterviews, bei denen der Experte als jemand gesehen wird, "der über ein bestimmtes, dem Forscher nicht zugängliches Fachwissen verfügt".⁵ Angelehnt an diese Definition wird in dieser Arbeit ein Experte ganz

² In Brüssel bestand darüber hinaus die Gelegenheit zu sehr hilfreichen Hintergrundgesprächen mit weiteren Mitarbeitern von EuropeAid. Diese Gespräche waren jedoch nicht strukturiert und wurden demnach auch nicht aufgezeichnet und transkribiert.

³ Vereinfachend und aus Gründen der Anonymisierung wird in dieser Arbeit durchgehend die männliche Form des Wortes "Experte" verwendet. Dies geschieht unabhängig davon, ob es sich tatsächlich um einen Experten oder eine Expertin handelt.

⁴ vgl. Bogner/Menz (2009), S. 64

⁵ ebd.

allgemein nach Mieg/Näf als eine Person verstanden, die "aufgrund langjähriger Erfahrung über bereichsspezifisches Wissen/Können verfügt".⁶

Bogner/Menz unterscheiden in ihrem Aufsatz zwischen technischem Wissen, Prozesswissen und Deutungswissen.⁷ Die geführten Interviews zielten insbesondere auf das *Prozesswissen* der Experten ab, also auf "praktisches Erfahrungswissen aus dem eigenen Handlungskontext" und auf "Informationen über Handlungsabläufe, Interaktionsroutinen, organisationale Konstellationen sowie vergangene und aktuelle Ereignisse".⁸

2.2 Hinweise zur Zitierweise und zum Quellenverzeichnis

Verwendet wird die deutsche Zitierweise (mit Fußnoten). In der Fußnote angegeben werden Verfasser, Jahreszahl und Seitenangabe. Zitate, die aus bis zu einem Satz bestehen, werden in den Fließtext integriert. Zitate, die aus zwei oder mehr Sätzen bestehen, werden eingerückt und damit optisch separat hervorgehoben. Verweise innerhalb der Arbeit (d.h. Verweise auf vorherige oder folgende Kapitel) werden in Klammern am Ende eines Satzes hinzugefügt und stehen damit innerhalb des Fließtextes. Die Fußnoten werden des Weiteren für Anmerkungen und kurze Erläuterungen benutzt.

Zur Erstellung der vorliegenden Arbeit wurden zahlreiche Dokumente der EU-Kommission im Bereich der Entwicklungspolitik untersucht, welche zu einem Großteil im Internet frei abrufbar sind. Direkte Weblinks zu diesen Dokumenten (inklusive Abrufdatum) sind den Quellenangaben im Quellenverzeichnis beigelegt. Für einige wenige (kommissionsinterne) Dokumente sind keine Weblinks verfügbar. Diese Dokumente liegen dem Verfasser vor.

Die durch Experteninterviews qualitativ erhobenen Daten und Informationen bilden einen Schwerpunkt der vorliegenden Arbeit. Die interviewten Experten werden anonym zitiert und dabei als Experte A, B und C bezeichnet. Die Interviews liegen dem Verfasser jeweils als vollständiges Transkript sowie als Audioversion vor. Im Anhang dieser Arbeit (Annex I bis III) findet der Leser jedoch nicht die vollständigen Transkripte der Interviews, sondern (aus Platzgründen) lediglich die Ausschnitte, aus denen in der Arbeit zitiert bzw. auf die verwiesen wird. Diese Ausschnitte sind in den Anhängen nummeriert aufgeführt und nach Experte A, B

⁶ Mieg/Näf (2005), S. 7

⁷ vgl. Bogner/Menz (2009), S. 71

⁸ ebd.

oder C geordnet. Innerhalb der Arbeit werden Zitate oder Verweise aus den Interviews in der Fußnote nach folgendem Beispiel belegt: (vgl.) Interview Experte A, Ausschnitt 1.

3. Die Entwicklungspolitik der Europäischen Kommission

3.1 Harmonisierung der EU-Entwicklungszusammenarbeit

Die internationale Entwicklungszusammenarbeit (EZ) hat in den letzten zehn Jahren zahlreiche Veränderungen erfahren. Im Bemühen, die UN Millennium Development Goals (MDGs) bis 2015 zu erreichen, wurden einige Anstrengungen unternommen, um die EZ effektiver und effizienter zu gestalten. Bei drei so genannten High Level Foren in Rom (2003), Paris (2005) und Accra (2008) erzielte die internationale Gemeinschaft Fortschritte bei der Harmonisierung der EZ und schuf insbesondere mit der Paris Deklaration Prinzipien (oder Partnerschaftsverpflichtungen), an denen sich die relevanten Akteure orientieren wollen, um die Wirksamkeit internationaler EZ zu erhöhen. Diese Partnerschaftsverpflichtungen fordern eine stärkere Ausrichtung an den Empfängerländern als Partner und gleichzeitig die Stärkung von Strukturen und Kapazitäten im Partnerland, mehr Eigenverantwortung dieser Partner, bessere Harmonisierung von Geber-Initiativen, Ergebnisorientierung sowie gegenseitige Rechenschaftspflicht und Transparenz beim Einsatz von Finanzmitteln.⁹ Die in Paris aufgestellten Prinzipien stellen wichtige Pfeiler für Geber und Empfänger von Entwicklungshilfe dar. Besonders die verbesserte Arbeitsteilung zwischen den Gebern sowie die Orientierung *an* und die Zusammenarbeit *mit* den Partner- und Empfängerländern sind zu erwähnen.

Auch die Europäische Union bemühte sich im Bereich ihrer Entwicklungspolitik in der Vergangenheit um mehr Harmonisierung. Bereits zu Beginn der 80er Jahre gab es einzelne Rufe nach einer stärkeren Harmonisierung der EU-Entwicklungshilfe, doch diese verhallten (noch) ungehört. In der damaligen Phase wurden bilaterale Abkommen mit den Entwicklungsländern oder multilaterale Ansätze über die Vereinten Nationen und die Weltbank verfolgt.¹⁰ So entwickelte sich die Europäische Kommission im weiteren Verlauf neben den Mitgliedstaaten der EU zu einer eigenen, zusätzlichen Geberin von Entwicklungshilfe, zur so genannten 16. Geberin (heute 28. Geberin).

⁹ vgl. OECD (2005), S. 5ff.

¹⁰ vgl. van Gennip (2007), S. 166

Doch mit dem Bemühen um das Erreichen der MDGs und parallel zu internationalen Abkommen, arbeitete auch die EU auf eine verbesserte Harmonisierung ihrer Entwicklungspolitik hin. Dabei stechen besonders zwei Dokumente hervor: der Europäische Konsens über die Entwicklungspolitik (2005)¹¹ und der von der EU-Kommission erarbeitete EU-Verhaltenskodex für Komplementarität und Arbeitsteilung¹², der so genannte Code of Conduct (2007).

Der Europäische Konsens benennt drei grundsätzliche Maßnahmen, um eine Qualitäts- und Effizienzsteigerung der europäischen EZ zu erreichen. Er nennt erstens Leitlinien, die die Partnerschaftsverpflichtungen der Paris Deklaration bestätigen. Zweitens soll die Effektivität der EZ durch eine stärkere Konzentration auf eine allgemeine bzw. sektorbezogene Budgethilfe gesteigert werden.¹³ Drittens sollen die finanziellen Mittel der Geberstaaten sukzessive erhöht werden. Bis 2010 soll der Anteil der Official Development Assistance (ODA) im EU-Durchschnitt bei 0,56% des Bruttonationaleinkommens (BNE) liegen. Bis zum Jahr 2015 soll er sogar auf 0,7% gesteigert werden und entspricht damit der Forderung, die in den MDGs formuliert wird.¹⁴ Dies wurde bereits durch die Mitgliedsstaaten bei einem Treffen der EU-Entwicklungshilfeminister im Mai 2005 bekräftigt¹⁵ und wird im Europäischen Konsens noch einmal bestätigt.

Der Code of Conduct basiert inhaltlich auf den Beschlüssen der Paris Erklärung und des Europäischen Konsens und soll deren Werte und Grundsätze in die Praxis transportieren. Das bedeutet, die Arbeitsteilung der EU-Geber untereinander zu verbessern (z.B. indem einzelne Geber sich auf bestimmte Sektoren und Partnerländer konzentrieren) und damit die Effizienz und Effektivität der Entwicklungszusammenarbeit insgesamt zu erhöhen. Die Schaffung von so genannten "aid darlings" und "aid orphans", also von Ländern, die besonders stark bzw. besonders wenig von internationaler EZ profitieren, soll dabei durch intensiven Dialog vermieden werden.

¹¹ siehe: Official Journal of the European Union (2006)

¹² siehe: Europäische Kommission (2007)

¹³ vgl. Official Journal of the European Union (2006), Art. 26

¹⁴ Das Ziel, den ODA-Anteil am BNE auf 0,7% zu erhöhen, wurde erstmals von der Generalversammlung der Vereinten Nationen im Jahr 1970 genannt. Seitdem wurde es auf vielen UN-Gipfeln bekräftigt. Die UN bestätigen jedoch auch, dass im Jahre 2008 lediglich fünf Länder einen ODA-Anteil von 0,7% (oder mehr) am BNE aufweisen konnten: Schweden, Dänemark, Norwegen, die Niederlande und Luxemburg. Die 15 EU-Mitgliedsstaaten des DAC wiesen einen Anteil von durchschnittlich 0,42% auf (vgl. <http://www.unmillenniumproject.org/press/07.htm>).

¹⁵ vgl. Council of the European Union (2005)

Die Europäische Union hat also auf der Basis internationaler Abkommen ihre Entwicklungspolitik neu positioniert und dies durch den Konsens und den Code of Conduct untermauert. Die im Zuge dieses Prozesses aufgestellten Grundsätze und Prinzipien der Harmonisierung gelten sowohl für die supranationale Entwicklungspolitik der EU-Kommission (als 28. Geberin), als auch für die Politik der einzelnen Mitgliedstaaten.

Die Struktur eben jener Entwicklungspolitik der EU-Kommission soll nun im Folgenden näher beleuchtet werden.

3.2 Die Struktur der EZ der EU-Kommission

Man kann die Struktur der Europäischen Kommission (EK) in etwa mit der Struktur einer nationalen Regierung vergleichen. Ihr Vorsitzender ist der Kommissionspräsident, derzeit Manuel Barroso (Portugal) in seiner zweiten Amtsperiode. Ihm unterstellt sind die Kommissare, die ähnlich den nationalen Ministern je einem Ressort bzw. Politikbereich zugeordnet sind. Diese Ressorts haben sich in den vergangenen Jahren immer wieder verändert und vermehrt. Das ist vor allem der Erweiterung der EU geschuldet, sowie der Tatsache, dass jedes Mitgliedsland einen Kommissar stellen darf (derzeit 26 Kommissare und der Kommissionspräsident). Dementsprechend mussten neue Ressorts geschaffen werden. Zudem hat der Vertrag von Lissabon, der am 1. Dezember 2009 in Kraft trat, das neue Amt des Hohen Vertreters der Europäischen Union für Außen- und Sicherheitspolitik geschaffen, welches die früheren Ämter des Hohen Vertreters für die GASP (Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik) und des Kommissars für Außenbeziehungen vereinigt.

3.2.1 Die EU-Kommissare in der EZ

Die für die Entwicklungspolitik wichtigen Ressorts waren in der „Barroso I“-Kommission (2004-2009):

- Außenbeziehungen und Europäische Nachbarschaftspolitik (Benita Ferrero-Waldner, Österreich)
- Entwicklung und Humanitäre Hilfe (Louis Michel, Belgien)

In der so genannten „Barroso II“-Kommission (offiziell ab Februar 2010) wurden die Ressorts weiter differenziert:

- Hohe Vertreterin der Europäischen Union für Außen- und Sicherheitspolitik und Vizepräsidentin der Kommission (Catherine Ashton, Großbritannien)
- Erweiterung und Europäische Nachbarschaftspolitik (Stefan Füle, Tschechien)
- Entwicklung (Andris Piebalgs, Lettland)
- Humanitäre Hilfe und Krisenschutz (Kristalina Georgieva, Bulgarien)

Die Europäische Nachbarschaftspolitik (ursprünglich Teil des Ressorts der Außenbeziehungen) wurde dem Ressort Erweiterung zugeschlagen. Entwicklung und Humanitäre Hilfe wurden getrennt, was letztlich der Arbeitsteilung Rechnung trägt, die sich in den entsprechenden Ämtern (EuropeAid und ECHO) ausdrückt.

3.2.2 Die Generaldirektionen

Die Generaldirektionen (DGs)¹⁶ sind den Kommissaren unterstellt. Jeder Kommissar ist für mindestens eine DG verantwortlich.¹⁷ Insgesamt wird die Kommission derzeit von 44 DGs unterstützt.¹⁸ Sie formen den Verwaltungsapparat der Kommission und liefern politischen Input für die Kommissare. Die für die Entwicklungspolitik relevanten DGs sind Teil der sogenannten RELEX-Familie.¹⁹ Dies sind namentlich:

- DG Dev (Entwicklung)
- DG Relex (Außenbeziehungen)
- EuropeAid Co-operation Office (AIDCO)
- European Community Humanitarian Office (ECHO)

Zur so genannten RELEX-Familie (also den Generaldirektionen im Bereich der Außenbeziehungen) gehören darüber hinaus die DGs für Erweiterung und Handel. Sie haben allerdings keinen direkten Einfluss auf die Entwicklungspolitik der Kommission. Die DG Dev sowie EuropeAid unterstehen dem Kommissar für Entwicklung, die DG Relex der neuen "Außenministerin" der EU, Catherine Ashton, und ECHO der Kommissarin für Humanitäre Hilfe und Krisenschutz.

¹⁶ "DG" ist die gängige Abkürzung in der Literatur; sie leitet sich vom englischen "Directorate-General" ab.

¹⁷ vgl. Oldenbruch (2008), S. 59

¹⁸ eine Liste sämtlicher DGs findet sich online unter: http://ec.europa.eu/about/ds_en.htm

¹⁹ vgl. OECD (2007): DAC Peer Review, S. 44; RELEX steht für den französischen Ausdruck: Relations Extérieures

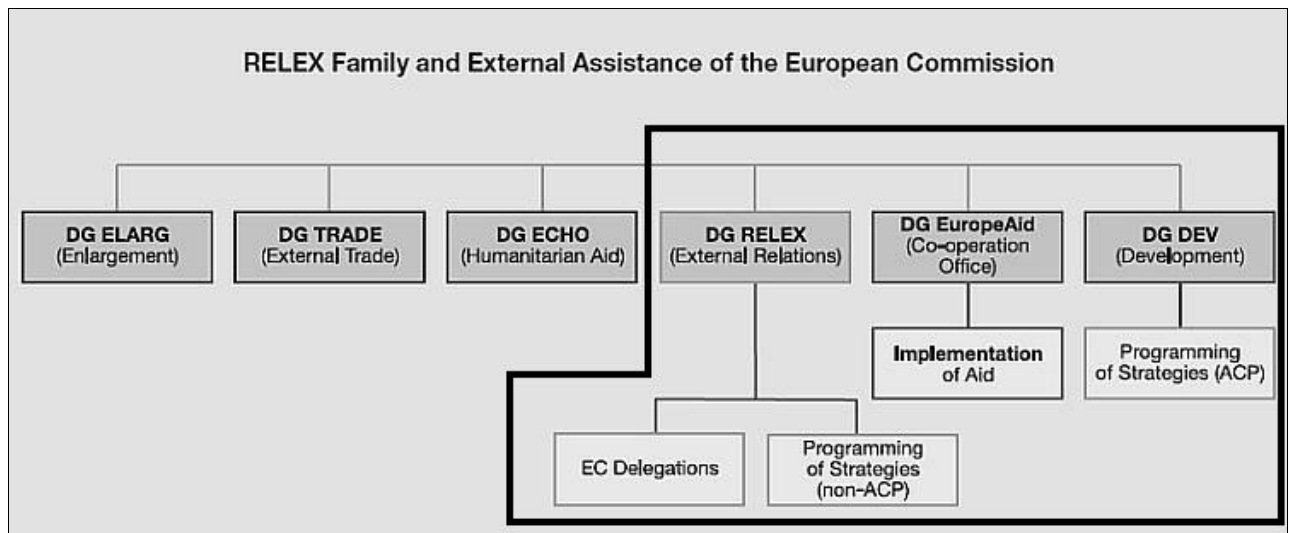


Abbildung 1: Die Generaldirektionen der Außenhilfe (Kennzeichnung durch d. Verf.)

Der Fokus dieser Arbeit liegt auf der programmatischen Entwicklungspolitik der EK und ihrer Beziehung zu nichtstaatlichen Akteuren. Dabei handelt es sich um Programme und Projekte die von EuropeAid verwaltet und/oder implementiert werden und für deren Erarbeitung und Ausarbeitung vor allem DG Dev (AKP-Staaten) und DG Relex (nicht-AKP Staaten) verantwortlich zeichnen.²⁰ Auf Ebene der EU-Kommission bewegt sich die vorliegende Arbeit daher in dem durch den schwarzen Kasten gekennzeichneten Bereich (siehe Abbildung 1).

Die Zusammenarbeit von ECHO und nichtstaatlichen Akteuren (und damit die Humanitäre Hilfe und der Krisenschutz) ist nicht das zentrale Thema dieser Arbeit, wird in einigen Aspekten jedoch zu Vergleichszwecken zu einem späteren Zeitpunkt näher betrachtet. Die Humanitäre Hilfe und der Krisenschutz unterscheiden sich aufgrund der Kurzfristigkeit und der Spontaneität vieler humanitärer Einsätze und Notlagen grundlegend von den langfristigen Strategien und Zielen der programmatischen Entwicklungspolitik der EU.

²⁰ vgl. European Commission (2008), S. 15; vgl. Oldenbruch (2008), S. 60-62

3.2.2.1 DG Dev und DG Relex

Die DG Development ist für die Erarbeitung und Formulierung von Politiken und Strategien im Bereich der Entwicklungspolitik der Gemeinschaft zuständig, und zwar für *alle* Entwicklungsländer.²¹ Außerdem ist sie zuständig für die Programmierung der Finanzmittel. Diese Programmierung stellt einen wichtigen Entscheidungsprozess dar, der dazu dient, die Strategie der Kommission bei der Entwicklungszusammenarbeit festzulegen.²² Ergebnisse dieses Prozesses sind thematische oder regionale Strategiepapiere. Darüber hinaus werden dann in Zusammenarbeit mit den Partnerländern und den EU-Delegationen vor Ort so genannte Länderstrategiepapiere (Country Strategy Papers, CSPs) erarbeitet.²³ Die Kohärenz und Qualität all dieser Dokumente wird von der Interservice Quality Support Group (iQSG) überwacht, die aus Mitgliedern der verschiedenen Generaldirektionen besteht. Aber auch andere Generaldirektionen haben die Möglichkeit, ihre Meinung zu Dokumenten zu äußern, bevor dann die Mitgliedstaaten und das Europäische Parlament konsultiert werden.

Darüber hinaus koordiniert die DG Dev die Beziehungen der EU mit den AKP-Ländern. Die Zusammenarbeit mit diesen Ländern wird aus dem European Development Fund (EDF) finanziert, der außerhalb des regulären Budgets der EU steht. DG Dev trägt eine direkte Verantwortung für die Zusammenarbeit mit den AKP-Staaten in drei Bereichen: finanzielle Zusammenarbeit (im Rahmen des EDF), politische Zusammenarbeit (politischer Dialog) und die wirtschaftliche Zusammenarbeit.²⁴

An diesem Punkt manifestiert sich die Unterscheidung in den Zuständigkeiten zwischen DG Dev und DG Relex:

"The principle of division of labour also applies to the internal organisation of the Commission, particularly the current division of labour on development co-operation between DEV and RELEX. Their organisational relationship has its historical roots in the European Development Fund which has given DEV a geographical focus on the ACP countries. By default, RELEX's focus has thus been on non-ACP countries."²⁵ (*siehe auch Abbildung 1*)

Damit ist die DG Relex programmatisch für die Entwicklungsprogramme aus dem EU-Haushalt zuständig. Das Aufgabengebiet der DG Relex umfasst neben der

²¹ vgl. OECD (2007), S. 45

²² vgl. Oldenbruch (2008), S. 93

²³ vgl. OECD (2007), S. 48f.

²⁴ vgl. Oldenbruch (2008), S. 62

²⁵ OECD (2007), S. 47

entwicklungspolitischen Dimension jedoch auch die Koordination der klassischen Außen- und Sicherheitspolitik mit sämtlichen nicht-EU-Staaten und den einschlägigen internationalen Organisationen.²⁶ Darüber hinaus sind ihr die weltweit mehr als 130 EU-Delegationen unterstellt.²⁷

Der DAC Peer Review kritisiert die unterschiedlichen Zuständigkeiten zwischen Dev und Relex:

"It would make sense for the Community to reflect on the DEV-RELEX organisational division of labour as circumstances evolve in the future (*e.g.* eventual budgetisation of the EDF or adoption of a European Constitution). Peer Review team discussions with Parliament, Member States and civil society suggest that many external partners would favour a more unified Community organisation for development co-operation, to minimise institutional redundancy [...]."²⁸

Mitverantwortlich für diese Arbeitsteilung ist die Zusammensetzung der Finanzierungsinstrumente der EU-Entwicklungszusammenarbeit, die teilweise historisch begründet ist und weiter unten vorgestellt werden soll (siehe Kapitel 3.3).

3.2.2.2 EuropeAid

Das Amt für Zusammenarbeit (EuropeAid Co-operation Office; auch: AIDCO) ist verantwortlich für die Koordination und Implementierung der entwicklungspolitischen Programme und Projekte der EU-Kommission. Dies betrifft sowohl Programme, die aus dem EU-Haushalt finanziert werden, als auch die EDF-Programme.²⁹

Das Amt wurde im Jahre 2001 gegründet. In einer Kommunikation der Kommission zur Reform des Managements der Außenhilfe aus dem Jahre 2000 wird empfohlen, ein neues Amt zu gründen, um Effektivität und Qualität der Außenhilfe sicher zu stellen: "[...] the new body for the implementation of external aid should be built out of the SCR³⁰ which should be converted into an Office, operating under the control of a Board composed of all the RELEX Commissioners."³¹

²⁶ vgl. ebd., S. 45

²⁷ eine Liste sämtlicher EU-Delegationen findet sich online unter:
http://ec.europa.eu/external_relations/delegations/web_en.htm

²⁸ OECD (2007), S. 47

²⁹ vgl. ebd., S. 45

³⁰ SCR steht für Common Service of External Relations, dem Vorgänger von EuropeAid

³¹ European Commission (2000), S. 17

EuropeAid orientiert sich bei der Umsetzung der Programme an den von DG Dev und DG Relex formulierten Strategien und Mehrjahresprogrammen. Es ist jedoch für alle Phasen des Projektablaufs zuständig, egal welche Form der Außenhilfe (Budgethilfe, Sektoransatz, Projektansatz) gewählt wird. Das beinhaltet die Identifikation von Projekten, die mit der Kommissionsstrategie (also den Programmen) und den Prioritäten der jeweiligen Partnerländer in Einklang stehen, die Formulierung und Finanzierung eines solchen Projekts, die Umsetzung vor Ort (mit bzw. durch Partner) sowie die Evaluierung und das Monitoring.³²

Der Generaldirektor von EuropeAid, Koos Richelle (seit 2004), ist für sieben Direktionen (A-G) in seinem Amt zuständig. Die Direktionen A-D sind geographisch strukturiert. A ist für Europa (außerhalb der EU und der Beitrittskandidaten), den Mittelmeerraum und den Nahen und Mittleren Osten zuständig, B für Lateinamerika, C für die AKP-Staaten und D für Asien. Direktion E sichert die Qualität der Maßnahmen und wacht über die Kohärenz. Seine Abteilungen E1-E7 sind u.a. zuständig für Bereiche wie Handel, Soziale Entwicklung, natürliche Ressourcen und Menschenrechte. Die Direktion F betreut die thematischen Programme und Budgetlinien (siehe dazu Kapitel 3.3.2.2) und ist darüber hinaus mit den Beziehungen zur Zivilgesellschaft und nichtstaatlichen Gebern und der Kofinanzierung nichtstaatlicher Akteure beauftragt. Die Direktion F ist also für NGOs der Entwicklungszusammenarbeit zumeist der erste Ansprechpartner bei EuropeAid und bei der EU-Kommission. Abschließend soll noch erwähnt werden, dass die Direktion G für Personal, den internen Haushalt, Technik und Beziehungen zu anderen EU-Institutionen zuständig ist.³³

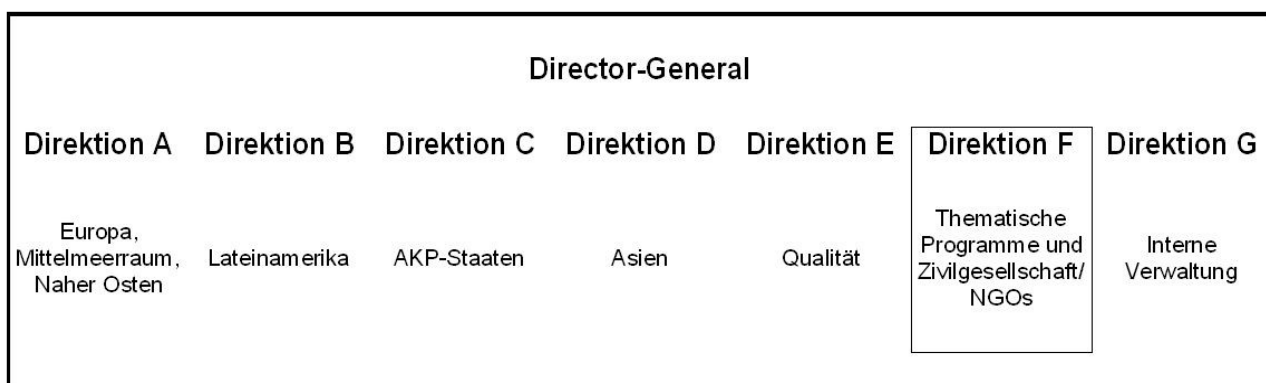


Abbildung 2: EuropeAid Organigramm (vereinfacht)

³² vgl. OECD (2007), S. 45

³³ Das hier zugrunde gelegte Organigramm von EuropeAid (Stand: 16.05.2010) findet man auf der Homepage von EuropeAid unter dem Direktlink:
http://ec.europa.eu/europeaid/who/documents/organigramme_europeaid_en.pdf

Ein weiterer zentraler Aspekt für die Arbeit von EuropeAid ist seine Zusammenarbeit mit den EU-Delegationen vor Ort. Sie übernehmen einen großen Teil der Projektauswahl, -implementation und -evaluierung. Die Zusammenarbeit zwischen EuropeAid und den Delegationen (die formell der DG Relex zugeordnet sind) hat sich mit der zunehmenden Dekonzentration der Entwicklungszusammenarbeit der Kommission deutlich verstärkt und betrifft auch einen großen Teil der NGO-Kofinanzierung durch den EU-Haushalt.

3.3 Finanzierung

Die europäische Entwicklungszusammenarbeit wird aus zwei großen Töpfen heraus finanziert. Zum Einen aus dem regulären Haushalt der EU, zum Anderen aus dem Europäischen Entwicklungsfond (EEF). Der EEF steht außerhalb des Budgets der EU-Kommission. Er hat damit einen Sonderstatus und wird vollständig und allein von den Mitgliedstaaten der EU finanziert.³⁴

3.3.1 Die Entwicklungszusammenarbeit im Haushalt der EU

Die EU-Kommission plant ihre Haushalte jeweils für einen Zeitrahmen von sieben Jahren. Dieser wird "Finanzielle Vorausschau" oder "Finanzrahmen" genannt und in einer interinstitutionellen Vereinbarung mit dem Parlament und dem Rat beschlossen.³⁵ Derzeit gilt der Finanzrahmen 2007 bis 2013, der sich in die folgenden Budgettitel aufteilt (siehe Abbildung 3)³⁶:

³⁴ vgl. Austrian Development Agency (2007), S. 24

³⁵ vgl. Österreichische EU-Plattform (2006), S. 10

³⁶ eine detailliertere Auflistung der Budgettitel und seiner finanziellen Allokationen (verteilt auf die einzelnen Jahre) findet man z.B. im: Official Journal of the European Union (2009): Decision of the European Parliament and of the Council of 6 May 2009 (2009/407/EC)

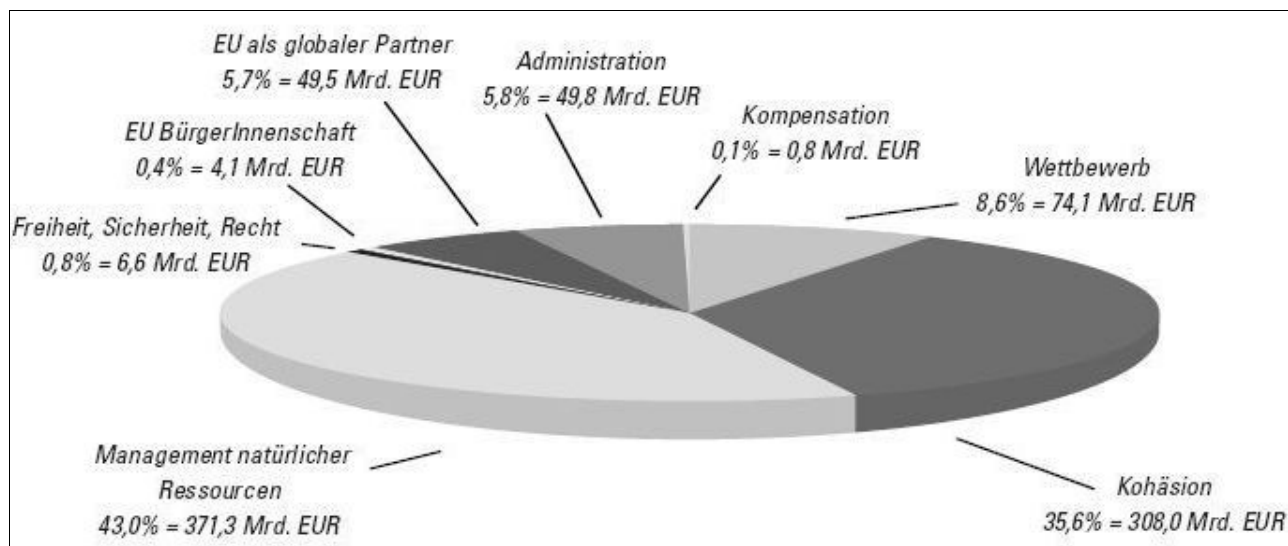


Abbildung 3: EU-Finanzrahmen 2007-2013

Die Entwicklungszusammenarbeit der EU-Kommission ist (wie die gesamte Außenhilfe) dem Titel "EU als globaler Partner" (engl. "EU as a global player") zugeordnet. Über den Zeitraum von sieben Jahren wird für diesen Titel ein Betrag von knapp 50 Mrd Euro veranschlagt. Die Abbildung 3 veranschaulicht sehr deutlich, dass diese Summe gerade ein mal das Niveau der Verwaltungskosten der Kommission über den gleichen Zeitraum erreicht.

	Quelle 1 ³⁷	Quelle 2 ³⁸
2007	6,20 Mrd	6,58 Mrd
2008	6,47 Mrd	7,00 Mrd
2009	6,74 Mrd	7,44 Mrd
2010	7,01 Mrd	7,89 Mrd
2011	7,34 Mrd	8,43 Mrd
2012	7,68 Mrd	9,00 Mrd
2013	8,03 Mrd	9,60 Mrd
Summe	49,46 Mrd	55,94 Mrd

Tabelle 1: "EU als globaler Partner" im EU-Finanzrahmen 2007-2013

Der Titel "EU als globaler Partner" wurde für die einzelnen Jahre des Finanzrahmens finanziell folgendermaßen ausgestattet (siehe Tabelle 1). Es sei darauf hingewiesen, dass sich die Zahlenangaben für die Summen der einzelnen Jahre im Haushaltsposten "EU als globaler

³⁷ Official Journal of the European Union (2009), Annex Punkt 4

³⁸ European Commission (2009), S. 7

Partner" je nach Quelle teilweise deutlich unterscheiden. Daher werden hier aus Informations- und Vollständigkeitsgründen zwei verschiedene EU-Quellen aufgelistet. Zu beachten ist, dass die Finanzielle Vorausschau der EU-Kommission kein festes Budget darstellt, sondern nur den Rahmen vorgibt. Der Haushalt der EU-Kommission wird für jedes Jahr noch einmal separat verabschiedet.

3.3.2 Die Finanzierungsinstrumente

Um einen Eindruck davon zu bekommen, wofür das Geld verwendet wird, werden im Folgenden die Finanzierungsinstrumente der EU-Kommission dargestellt. Sie bilden sowohl den inhaltlichen wie auch den finanziellen Rahmen der EU-Außenhilfe. Mit dem aktuellen Finanzrahmen wurde auch die Struktur der Instrumente und Programme reformiert: "[Im Jahre] 2004 wurde im Kontext der Verhandlungen für das EU-Budget 2007-2013 damit begonnen, die bisherige Struktur für die Gemeinschaftshilfe zu reformieren und die bestehenden 30 Finanzierungsinstrumente (und Budgetlinien) des Bereichs „External Actions“ zu reduzieren."³⁹

Übrig geblieben sind im Wesentlichen sieben Finanzierungsinstrumente, die sich in *geografische* und *thematische* Instrumente gliedern lassen. Während geografische Instrumente sich auf einen entsprechend geografisch definierten Raum konzentrieren, können die Gelder der thematischen Finanzierungsinstrumente überall eingesetzt werden, da sie für die Bekämpfung grenzüberschreitender bzw. global auftretender Probleme bestimmt sind. Wenn man Abbildung 4 betrachtet, muss man jedoch zwischen thematischen *Instrumenten* und thematischen *Programmen* unterscheiden. Die thematischen Programme sind Teil des geografischen Instruments DCI.

³⁹ Österreichische EU-Plattform (2006), S. 11

Geografische Instrumente	DCI	ENPI	EDF	IPA	ICI
Geografische Programme:	Asien Zentralasien Lateinamerika Mittlerer Osten Südafrika	GUS-Staaten Mittelmeerraum	AKP-Staaten	Türkei Kroatien Balkanraum	USA Japan Kanada u.a.
Thematische Programme:	Non-State Actors and Local Authorities Environment and Natural Resources Migration and Asylum Food Security Investing in People				

Thematische Instrumente	Human Rights (EIDHR)
	Humanitäre Hilfe
	Instrument for Stability

Abbildung 4: Die Finanzierungsinstrumente der Kommissions-EZ

3.3.2.1 Die geografischen Finanzierungsinstrumente

Grundsätzlich fällt auf, dass die geografischen Instrumente mit ihren Programmen sämtliche Erdteile abdecken. Fällt ein Land in die Kategorie eines Empfängerlandes⁴⁰, so gibt es immer ein entsprechend zuständiges Finanzierungsinstrument. Zu beachten ist, dass der Europäische Entwicklungsfonds (in Abbildung 4 mit dem englischen Kürzel EDF bezeichnet) nominell ein geografisches Finanzierungsinstrument darstellt, allerdings nicht aus dem Budget der Europäischen Kommission finanziert wird, sondern aus Beiträgen der Mitgliedstaaten.

a) Development Cooperation Instrument (DCI)

Das für die Entwicklungszusammenarbeit (und auch für die NGOs) bedeutsamste Instrument ist das Development Cooperation Instrument (DCI), geregelt in der EG-Verordnung 1905/2006⁴¹. Es bildet die rechtliche Grundlage für entwicklungspolitische Vorhaben und Projekte in Asien, Zentralasien, Lateinamerika, dem Nahen und Mittleren Osten sowie Südafrika. Das DCI beinhaltet als einziges Instrument sowohl geografische als auch thematische *Programme*.

⁴⁰ siehe DAC Liste, z.B. auf <http://www.daad.de/imperia/md/content/entwicklung/dac-liste.pdf>

⁴¹ siehe: Amtsblatt der Europäischen Union (2006a)

Die *geografischen Programme* finanzieren die Zusammenarbeit mit Partnerländern in den genannten Regionen.⁴² Relevant ist in diesem Zusammenhang der Anhang I der Verordnung über das DCI, in dem die förderfähigen Länder für die geografischen Programme aufgelistet werden (insgesamt 48 Staaten in den fünf genannten Regionen: Asien, Zentralasien, Lateinamerika, dem Nahen und Mittleren Osten sowie Südafrika).⁴³ Es werden nur Länder gefördert, die auf der Liste der Empfängerstaaten des DAC stehen.⁴⁴

Die *thematischen Programme* sollen die geografischen Programme des DCI ergänzen, d.h. sie verhalten sich komplementär und sind ihnen formal "nachgeordnet".⁴⁵ Sie betreffen Sektoren und Gebiete, die sich nicht geografisch spezifizieren lassen oder für "eine Reihe nicht nach geografischen Gesichtspunkten ausgewählter Partnerländer relevant" sind.⁴⁶ Dabei kann es sich auch um Projekte oder Maßnahmen handeln, die regional (d.h. mehrere Länder grenzüberschreitend betreffend) durchgeführt werden, so genannte *multi-country* Projekte. Maßnahmen, die im Rahmen der thematischen Programme durchgeführt werden, sollen einen "Mehrwert" (added value) liefern, und werden zum Beispiel dann eingesetzt, wenn die politischen Ziele der EU durch ein geografisches Programm nicht erreicht werden.⁴⁷

Wie Abbildung 4 deutlich macht, sind die thematischen Programme formell dem DCI zugeordnet. Während das DCI sich aber in seinen geografischen Programmen nur an Empfängerländer aus Asien, Zentralasien, Lateinamerika, dem Mittleren Osten sowie an Südafrika richtet, sind im Rahmen der thematischen Programme auch Länder förderfähig, die primär von anderen Finanzierungsinstrumenten abgedeckt werden⁴⁸, nämlich z.B. dem Europäischen Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument (ENPI)⁴⁹ und vor allem dem Europäischen Entwicklungsfonds (EEF). Hier kann man also eine Überlappung beobachten, die sich nicht nur geografisch manifestiert, sondern auch finanziell. Denn der EEF wird von den Mitgliedstaaten der EU separat getragen, während die Projekte in den AKP-Ländern, die aus thematischen Programmen finanziert werden, den EU-Haushalt belasten.

⁴² vgl. Zusammenfassungen der EU-Gesetzgebung:
http://europa.eu/legislation_summaries/development/general_development_framework/114173_de.htm

⁴³ vgl. Amtsblatt der Europäischen Union (2006a), Angang I

⁴⁴ vgl. ebd., Anhang II

⁴⁵ vgl. ebd., Art. 11, Absatz 1

⁴⁶ ebd.

⁴⁷ vgl. ebd., Art. 11, Absatz 2a

⁴⁸ vgl. u.a. EuropeAid, tabellarische Darstellung auf:
http://ec.europa.eu/europeaid/how/finance/thematic_en.htm

⁴⁹ vgl. hierfür speziell: Amtsblatt der Europäischen Union (2006b), Art. 38, Absatz 4

Die thematischen Programme spielen für die vorliegende Arbeit eine zentrale Rolle, da sie vor allem auch nichtstaatlichen Akteuren (wie z.B. NGOs) offen stehen. Insgesamt gibt es fünf thematische Programme⁵⁰:

Investing in people: Dieses Programm fördert Maßnahmen in vier Bereichen der menschlichen Entwicklung: Gesundheit, Bildung, Geschlechtergleichstellung und Andere (Kinder, Jugend, Kultur).

Environment and sustainable management of natural resources including energy: Hier werden Maßnahmen gefördert, die im Einklang mit dem Ziel 7 der Millennium Development Goals stehen: Sicherung der ökologischen Nachhaltigkeit.

Non-State actors and local authorities in development (NSA-LA): Das NSA-LA Programm richtet sich speziell an nicht-staatliche Akteure in Europa und in den Ziel- und Partnerländern und fördert deren Initiativen und Projekte, die sowohl in den Entwicklungsländern selber, als auch in Europa stattfinden können.

Food Security: Mit dem Food Security Programm soll die Ernährungssicherheit der ärmsten Menschen nachhaltig gesichert werden.

Migration and asylum: Die Zusammenarbeit mit Drittstaaten im Bereich der Migration steht im Vordergrund dieses Programms. Außerdem werden Maßnahmen gegen Menschenhandel und illegale Einwanderung finanziert.

b) Der Europäische Entwicklungsfonds (EEF)

Der EEF ist ein geografisches Finanzierungsinstrument, das außerhalb des EU-Haushalts steht. Seine Mittel werden von den Mitgliedstaaten der EU separat aufgebracht. Der EEF finanziert die Entwicklungszusammenarbeit der EU mit den so genannten AKP-Staaten (Afrika, Karibik, Pazifik). Dabei handelt es sich um frühere Kolonialgebiete europäischer Staaten. Die Gruppe der AKP-Staaten hat den Rang einer internationalen Organisation und umfasst derzeit 79 Mitgliedsländer.⁵¹ Die rechtliche Grundlage ist das (im Jahre 2005 zuletzt

⁵⁰ vgl. ebd., Art. 12-16; es werden hier die gängigeren englischen Bezeichnungen verwendet

⁵¹ eine Liste aller Mitgliedsländer findet man auf der Homepage des Sekretariats der Gruppe der AKP-Staaten, unter: http://www.acp.int/en/acp_states.htm

geänderte) Cotonou-Abkommen vom 23. Juni 2000.⁵² Es hat eine Laufzeit von 20 Jahren und soll alle fünf Jahre turnusgemäß überprüft werden.⁵³

Die Kooperation der EU (bzw. EG) mit den AKP-Staaten hat eine lange Tradition. Schon in den Römischen Verträgen von 1957 bemühte man sich um eine Assoziation der damals noch abhängigen Gebiete an die Gemeinschaft. Später wurden weitere Kooperationsabkommen (Yaoundé, Lomé) unterzeichnet und regelmäßig verlängert, bis hin zum heute gültigen Partnerschaftsabkommen von Cotonou.⁵⁴

Wie die EU-AKP-Kooperation an sich, so hat auch der EEF einen "postkolonialen Ursprung".⁵⁵ Die Mittel, welche die EU-Staaten separat und freiwillig aufbringen, werden von der EU-Kommission "kommissarisch nach den Vorgaben des Ministerrats verwaltet". Dementsprechend kann die Kommission Verwaltungskosten geltend machen, die ebenfalls von den Mitgliedsstaaten gestellt werden.⁵⁶

Gegenwärtig gilt der 10. EEF (von 2008 bis 2013) mit einem Gesamtvolumen von 22,682 Mrd Euro. Die Verteilung der Mittelbeiträge der 27 EU-Mitgliedstaaten kann in einem so genannten Internen Abkommen der Staaten nachvollzogen werden.⁵⁷ Die höchsten Beiträge zahlen Deutschland und Frankreich mit je rund 20% (oder 4,5 Mrd Euro) des Gesamtvolumens.

Die wichtigsten Posten im Budget des 10. EEF:⁵⁸

- 17,7 Mrd Euro werden für die Budgethilfe und Programme mit den Regierungen der Partnerstaaten verwendet.
- 1,5 Mrd Euro werden für die Finanzierung der Investitionsfazilität bereitgestellt.
- 2,7 Mrd Euro stehen für die Intra-AKP-Fazilität, bereit die für die gesamte AKP-Region gilt und beispielsweise die Infrastruktur-Initiative, den Global Funds for AIDS, die Afrikanische Union oder auch regionale bzw. globale Programme zu Themen wie Gender und Klimaschutz finanziert.

⁵² vgl. Amtsblatt der Europäischen Union (2005): Beschluss des Rates 2005/599/EG

⁵³ vgl. Oldenbruch (2008), S. 133

⁵⁴ vgl. ebd., S. 18

⁵⁵ ebd., S. 135

⁵⁶ vgl. ebd.

⁵⁷ vgl. Amtsblatt der Europäischen Union (2006e), Art. 1, Absatz 2a)

⁵⁸ vgl. ebd.

c) Die weiteren geografischen Finanzierungsinstrumente

Das Europäische Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument (ENPI) dient "zur Bereitstellung von Gemeinschaftshilfe bei der Einrichtung eines Raums des Wohlstands und der guten nachbarschaftlichen Beziehungen [...], an dem sich die Europäische Union und die im Anhang aufgeführten Länder und Gebiete [...] beteiligen."⁵⁹ Dies sind die Staaten in unmittelbarer Nachbarschaft der EU: Russland und die ehemaligen GUS-Staaten sowie der Mittelmeerraum. Das ENPI ersetzt die früheren Programme TACIS (Russland/GUS) und MEDA (Mittelmeerraum) und vereinigt sie in einem einzigen Instrument zur Nachbarschaftspolitik.⁶⁰

Nicht in den Zuständigkeitsbereich des ENPI fallen die Staaten, die als mögliche Kandidaten für eine EU-Mitgliedschaft in Frage kommen. Für diese Länder wurde das Instrument für Heranführungshilfe (Instrument for Pre-Accession, IPA) geschaffen.⁶¹ Es richtet sich konkret an die Kandidatenländer für eine EU-Mitgliedschaft: Türkei, Kroatien und Mazedonien. Außerdem an die potentiellen Beitrittskandidaten Albanien, Montenegro, Bosnien und Herzegowina sowie Serbien, einschließlich des Kosovo.⁶²

Das ICI (Instrument for Cooperation with Industrialised Countries) soll die politische, wirtschaftliche, finanzielle und technische Zusammenarbeit mit Nicht-Entwicklungsländern fördern.⁶³ Es deckt die industrialisierten Länder mit hohem Einkommen ab, die mit den entwicklungspolitischen, geografischen Finanzierungsinstrumenten nicht erfasst werden. Dabei handelt es sich um 17 Staaten von den klassischen Industrieländern wie den USA, Japan, Australien und Kanada bis hin zu Katar, Brunei und Kuwait.⁶⁴

⁵⁹ vgl. Amtsblatt der Europäischen Union (2006b), Art. 1, Absatz 1

⁶⁰ vgl. Europäische Kommission: http://ec.europa.eu/world/enp/funding_de.htm

⁶¹ siehe Amtsblatt der Europäischen Union (2006c)

⁶² vgl. ebd., Anhänge I und II

⁶³ vgl. Official Journal of the European Union (2006b), Art 1, Absatz 1

⁶⁴ vgl. ebd., Annex

3.3.2.2 Die thematischen Finanzierungsinstrumente

Die drei wesentlichen thematischen Instrumente sind das Europäische Instrument für Demokratie und Menschenrechte (EIDHR), das Instrument für Stabilität (IfS) und die Humanitäre Hilfe.

a) EIDHR

Das EIDHR soll weltweit Demokratie und Menschenrechte unterstützen. Empfänger der Fördergelder aus diesem Instrument können neben öffentlichen, nationalen Akteuren auch private Organisationen und NGOs sein.⁶⁵ Das EIDHR agiert dabei auch ohne die Zustimmung der Regierungen von betroffenen Drittstaaten.

"The EIDHR instrument can grant aid where no established development cooperation exists, and can intervene without the agreement of the governments of third countries. It can support groups or individuals within civil society defending democracy as well as intergovernmental organisations that implement the international mechanisms for the protection of human rights. *Work with, for and through civil society organizations gives to the EIDHR its critical profile.*"⁶⁶ (Hervorhebung im Original)

Diese Regelung ist sinnvoll, da Regierungen nicht selten die Verursacher von Menschenrechtsverletzungen und Demokratiedefiziten sind. Sie sind daher als Empfänger von Geldern zur Wahrung von Menschenrechten nicht immer geeignet.

b) IfS

Das Instrument für Stabilität (IfS) verhält sich wie alle anderen thematischen Instrumente ebenfalls komplementär zu den geografischen Programmen der Kommission. Es hat unterschiedliche Komponenten und wird teilweise von DG Relex und teilweise von EuropeAid gemanagt. Es ersetzt "several instruments in the fields of drugs, mines, uprooted people, crisis management, rehabilitation and reconstruction."⁶⁷ Eine so genannte Short-Term Komponente soll Konflikte verhindern bzw. nach Konflikten oder Naturkatastrophen stabilisierend wirken, um so Zustände herzustellen, die eine Förderung durch die Long-Term Komponente und die anderen Programme der Kommission erlaubt. Ziele der Long-Term Komponente sind die Bekämpfung der Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen, Unterstützung von Drittstaaten im Kampf gegen Terrorismus, Drogen-, Waffen- und

⁶⁵ vgl. Amtsblatt der Europäischen Union (2006d), Art. 10

⁶⁶ EuropeAid: http://ec.europa.eu/europeaid/how/finance/eidhr_en.htm

⁶⁷ EuropeAid: http://ec.europa.eu/europeaid/how/finance/ifs_en.htm

Menschenhandel (so genannte cross-border Gefahren) sowie das capacity-building in Drittstaaten, um diese auf den Umgang mit Katastrophen und Konflikten vorzubereiten.⁶⁸

c) Humanitäre Hilfe

Die Humanitäre Hilfe wird von der Generaldirektion ECHO (*European Commission Humanitarian Office*) verwaltet. ECHO besteht bereits 1992 und steht damit ein wenig abseits der unter EuropeAid und DG Relex verwalteten Finanzierungsinstrumente, die für den aktuellen EU-Finanzrahmen neu zusammengestellt wurden. ECHO arbeitet in der Nothilfe weltweit mit mehr als 200 internationalen Partnern zusammen (wie z.B. den entsprechenden Programmen der Vereinten Nationen).⁶⁹ Die Rechtsgrundlage ist die EG Verordnung Nr. 1257/96 (geändert im Jahr 2003). Die humanitäre Hilfe "bietet auf der Basis der Nichtdiskriminierung Hilfs- und Sofortmaßnahmen für Menschen in Drittländern, insbesondere für die am stärksten gefährdeten Bevölkerungsgruppen [...]".⁷⁰ Dies betrifft Opfer von Naturkatastrophen, Konflikten, Kriegen oder vergleichbaren Ereignissen (z.B. Hungersnöte). Die Maßnahmen werden so lange durchgeführt wie nötig.⁷¹

⁶⁸ vgl. ebd.

⁶⁹ vgl. ECHO: http://ec.europa.eu/echo/about/what/history_en.htm

⁷⁰ Oldenbruch (2008), S. 128

⁷¹ vgl. ebd.

3.4 Die Arbeitsweise der EU-Kommission

3.4.1 Budgethilfe und Projektansatz

Bei der Implementation der Entwicklungshilfe nutzt die Kommission im Wesentlichen zwei Methoden: die Budgethilfe und den Projektansatz.

3.4.1.1 Die Budgethilfe

Die Budgethilfe wird von der Kommission als "transfer of financial resources of an external financing agency to the national treasury of a partner country" definiert.⁷² Diese Gelder werden vom Partnerland eigenständig verwaltet. Man unterscheidet zwischen der generellen (oder makroökonomischen) und der sektorbezogenen Budgethilfe. In beiden Fällen handelt es sich, einfach gesagt, um die finanzielle Unterstützung einer Partnerregierung. Die generelle Budgethilfe unterstützt die gesamtheitliche Entwicklungsstrategie des Empfängerlandes und dessen wirtschaftliche Reformen. Sie bildet den Kernbereich der Budgethilfe.⁷³ Die sektorbezogene Budgethilfe stellt Geld für das Erreichen der Ziele innerhalb vereinbarter Sektoren zur Verfügung und verläuft in der Regel komplementär zur generellen Budgethilfe.⁷⁴

Die verstärkte Nutzung der Budgethilfe wird im Europäischen Konsens empfohlen: "Where conditions allow, the preferred modality for support to economic and fiscal reforms and implementation of PRS [*poverty reduction strategies*; *Anm. d. Verf.*] will be budget support, for specific sectors or for the general public spending programme."⁷⁵

Welche Gründe sprechen für die Nutzung der Budgethilfe? Zum Einen stärkt sie Eigenverantwortung und *ownership* der Regierungssysteme der Empfängerstaaten.⁷⁶ Die (u.a. in der Paris Deklaration genannte) Ausrichtung der Hilfe an den Bedürfnissen und Strategien der Partner wird damit umgesetzt. Dazu trägt auch die stärkere Vorhersehbarkeit der Mittelflüsse bei, die eine vergleichsweise langfristige Planung auf Empfängerseite erlaubt. Des Weiteren betrachtet die Kommission die Budgethilfe als administrativ vergleichsweise unkomplizierte und somit schnelle und direkte Art der Entwicklungshilfe.⁷⁷ Ein weiterer Vorteil der Budgethilfe ist die im Ergebnis gestärkte Kohärenz der jeweiligen nationalen

⁷² vgl. Oldenbruch (2008), S. 98

⁷³ vgl. Schmidt (2005) S. 31

⁷⁴ vgl. ebd.

⁷⁵ Official Journal of the European Union (2006), Art. 113

⁷⁶ OECD (2007), S. 56

⁷⁷ vgl. ebd. S. 55

Entwicklungsstrategien (und Budgets) der Empfängerländer, im Gegensatz zu einem Zustand in dem verschiedene Geber parallel und unabhängig voneinander aktiv sind.⁷⁸ Außerdem erlaubt die Budgethilfe eine leichtere Harmonisierung unterschiedlicher Geber.

Jedoch fließen diese Gelder nicht ohne Bedingungen an die Regierungen der Empfängerstaaten. Bestimmte Kriterien müssen erfüllt sein, bevor Zahlungen durchgeführt werden können. Das dient natürlich auch der Risikominimierung der Kommission. Diese so genannten *eligibility criteria* verlangen von den Empfängerstaaten unter anderem eine an der Armutsbekämpfung ausgerichtete Entwicklungsstrategie, makroökonomische Stabilität und ein Programm zur Verbesserung der Verwaltung öffentlicher Gelder.⁷⁹

Die Kritik an der generellen (d.h. zweckungebundenen) Budgethilfe fokussiert sich vor allem auf die Tatsache, dass sie nur auf Staaten mit halbwegs funktionierendem Regierungssystem, d.h. parlamentarischer Haushaltskontrolle, anwendbar ist, da ansonsten keine ausreichende Kontrolle über die tatsächliche Verwendung der Gelder gegeben ist, zumal Korruption in vielen Entwicklungsländern weit verbreitet ist. Außerdem geht die Budgethilfe in der Regel an der Zivilgesellschaft vorbei. Es handelt sich um Gelder, die von Administration zu Administration fließen (in diesem Fall von der Kommission zur Regierung eines Entwicklungslandes). Bedenken bestehen auch hinsichtlich der genannten Bedingungen, unter denen die Kommission die Budgethilfe vergibt. Denn der Einfluss der Geber bei der Partnerregierung darf aufgrund der hohen Summen, um die es geht, nicht unterschätzt werden. Die Frage, ob es sich, wie von der Kommission immer wieder proklamiert, um einen Dialog auf Augenhöhe handelt und man sich an den Prioritäten des Partnerlandes orientiert (und nicht umgekehrt: das Partnerland richtet sich nach Bedingungen oder Wünschen der Kommission), sollte zumindest immer wieder gestellt und untersucht werden.

Es folgt ein kleiner Exkurs zum Thema Zivilgesellschaft und Budgethilfe: Obwohl auch in den bilateralen Vereinbarungen der Budgethilfe zwischen Kommission und Partnerregierung regelmäßig Gelder für die Förderung der Zivilgesellschaft vorgesehen sind (z.B. im Bereich der Förderung demokratischer Prozesse, Stichwort: watchdog-Funktion), werden diese Gelder von der Partnerregierung nicht immer ausgeschöpft. Experte A exemplifiziert diese

⁷⁸ vgl. Oldenbruch (2008), S. 101

⁷⁹ vgl. ebd. S. 102

Problematik anhand eines konkreten bilateralen Abkommens zwischen der Kommission und einem AKP-Staat anhand des Themas Zivilgesellschaft:

"Das Ministerium [*des Partnerlandes*] muss dann also auf die [*EU*]-Delegation zukommen und sagen, was sie vorhaben und wofür sie das Geld benötigen, also einen Annual Action Plan erstellen, wo drin steht, was sie im kommenden Jahr machen wollen. Das sind dann z.B. Trainings, für die External Experts benötigt werden usw. Aber das Ministerium kam nicht auf die Delegation zu. Die kamen ein Jahr nicht, die kamen zwei Jahre nicht. Das Geld ist da, aber sie machen nichts."⁸⁰

In den so genannten *partnership agreements*, die durch den EEF finanziert werden, orientieren sich die Gelder der Budgethilfe immer an den Prioritäten der Partnerregierung. Das bedeutet, dass diese die Art der Verwendung der Gelder mitbestimmt bzw. absegnet.⁸¹ Die Gelder, die von der Partnerregierung dann nicht genutzt werden, z.B. weil sie kein Interesse daran hat, die Zivilgesellschaft in ihrer demokratischen Kontrollfunktion zu stärken, verfallen.

"Das ist der große Nachteil der NGO-Unterstützung über diese bilateralen Programme. Es ist nur okay, wenn man eine Regierung hat, die diesen Dingen positiv gegenüber steht und ihrer eigenen Bevölkerung gegenüber offen ist und auch alle NGOs gleichrangig behandelt."⁸²

Derartige Versäumnisse nationaler Regierungen können dann beispielsweise über das thematische NSA-LA Programm wieder ausgeglichen werden, das (im Gegensatz zum EEF) aus dem EU-Haushalt finanziert und nicht an die Zustimmung der Partnerregierung gebunden ist: "Da können wir entscheiden. Das ist unser Geld, das Geld der Steuerzahler."⁸³ Und über dieses Programm können dann zivilgesellschaftliche Initiativen und NGOs direkt unterstützt werden.

3.4.1.2 Der Projektansatz

Ein zweiter Ansatz der Entwicklungspolitik der Kommission ist das *Projekt*. Ein Projekt hat einen klar definierten Zeit- und Wirkungsrahmen, präzise formulierte Ziele und Aktivitäten sowie ein begrenztes und vorher festgelegtes Budget.⁸⁴ Projekte werden häufig (aber nicht

⁸⁰ Interview Experte A, Ausschnitt 1

⁸¹ vgl. ebd.

⁸² ebd.

⁸³ ebd.

⁸⁴ vgl. European Commission (2004), S. 8

ausschließlich) durch Organisationen der Zivilgesellschaft durchgeführt, oft in Bereichen, in denen Budgethilfe und der Sektoransatz aufgrund mangelnder staatlicher Infrastruktur (oder auch aufgrund mangelnden Interesses der Partnerregierung) nicht sinnvoll oder möglich erscheinen.

Wenn EU-finanzierte Projekte von nicht-staatlichen Akteuren durchgeführt werden, sollten sie sich an den Prioritäten und Zielen der Partnerregierung orientieren bzw. im Auftrag dieser Regierung ausgeführt werden.⁸⁵ Handelt es sich um eigenständige Initiativen von NGOs, so stellt das Kofinanzierungsverfahren der Kommission sicher, dass sich die Aktivitäten an der EU-Entwicklungsstrategie für das entsprechende Land orientieren, die im Idealfall unter Mitwirkung der Partnerregierung erstellt wurde.

Dem Project Cycle Management (PCM) zufolge besteht ein Projekt bzw. der "cycle of operations" in seiner gesamten Dauer aus fünf Phasen: Programmierung, Identifikation, Formulierung, Durchführung und Evaluierung (siehe Abbildung 5). Zu beachten ist, dass dieser Zyklus für von EuropeAid bzw. von der Kommission geplante und durchgeführte Projekte ausgelegt ist, aber im Grundsatz auf jedes Projekt zutrifft. Das PCM dient im Bereich der EU-Projekte dazu, sicherzustellen, dass diese a) den Oberzielen der EU-Entwicklungspolitik entsprechen, b) für die EU-Strategie und die Zielgruppen relevant sind und dabei c) *feasible* (d.h. durchführbar) und d) nachhaltig sind.⁸⁶

In der Programmierungsphase werden von der Kommission Programme entworfen und ihre finanzielle Ausstattung (d.h. ihr Budget) beschlossen. In der Identifikationsphase werden konkrete Projektideen für die geschaffenen Ideen entworfen oder angefordert, z.B. durch einen Call for Proposals. Die Formulierungsphase beinhaltet die Ausgestaltung und Begründung eines geplanten Projekts, sowie der formelle Antrag auf Finanzierung. Nach der Bewilligung beginnt die Implementationsphase und damit das "eigentliche" Projekt vor Ort. Die Evaluierung des beendeten Projekts markiert den Schlusspunkt eines Zyklus'.⁸⁷

⁸⁵ vgl. ebd., S. 9

⁸⁶ vgl. Oldenbruch (2008), S. 96

⁸⁷ vgl. ebd.

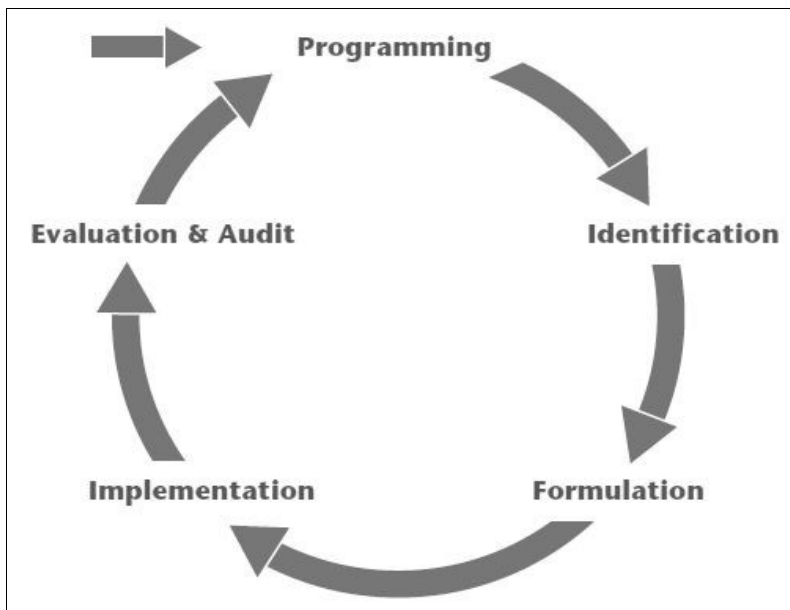


Abbildung 5: PCM - Cycle of Operations

Zur Planung eines Projekts wird in der Regel ein so genannter Logical Framework (oder Logframe) verwendet. Er zeigt das gesamte Projekt *in a nutshell*. In dieser Planungsmatrix werden detailliert die Ziele des Projekts (gegliedert in Ober- und Projektziele), die erwarteten Ergebnisse und die geplanten Aktivitäten festgehalten. Dies dient nicht nur zur übersichtlicheren Planung des Projekts, sondern auch seiner späteren Evaluierung und der Beantwortung der Frage, ob das Projekt erfolgreich war bzw. die gesteckten Ziele erreicht wurden.

"The LFA [*Logical Framework Approach*] should be thought of as an '***aid to thinking***' [*Hervorhebung im Original*]. It allows information to be analysed and organized in a structured way, so that important questions can be asked, weaknesses identified and decision makers can make informed decisions based on their improved understanding of the project rationale, its intended objectives and the means by which objectives will be achieved."⁸⁸

Der Logframe bildet gemeinsam mit dem Budget und dem Zeitplan eine sehr gute Übersicht über das Projekt, sowohl in der Planungs- als auch in der Durchführungsphase.

Obwohl die Kommission grundsätzlich einen Trend zur Budgethilfe sieht, der auch im Europäischen Konsens empfohlen wird, bleibt der Projektansatz, bei dem der Geber die Kontrolle über die Mittel behält, ein wichtiger Teil der europäischen Entwicklungspolitik. Wann ist der Projektansatz angezeigt und besonders empfehlenswert? Die Kommission nennt

⁸⁸ European Commission (2004), S. 57

verschiedene Situationen.⁸⁹ Projekte sind erste Wahl, wenn es darum geht, im Partnerland Organisationen und Akteure abseits der öffentlichen Verwaltung zu unterstützen, beispielsweise NGOs. Der Projektansatz greift ebenfalls in der Nothilfe und im Einsatz nach Krisen, wie bei Kriegen oder Naturkatastrophen. Technische Unterstützung von 'Pilotprojekten' wird häufig mittels Projektansatz gewährt, ebenso wie große Investitionsprojekte, welche die Managementkapazitäten von Partnerregierungen übersteigen. Und schließlich wird der Projektansatz natürlich immer dann gewählt, wenn die Strukturen im Partnerland für andere Methoden der Unterstützung nicht ausreichend ausgeprägt oder geeignet sind, zum Beispiel im Falle von so genannten *fragile* oder *failed states*, in denen die Exekutive nur auf dem Papier existiert, der Einfluss der Regierung schon jenseits der Hauptstadt stark eingeschränkt ist oder ein hohes Maß an Korruption die öffentliche Verwaltung beherrscht.

Die Schwächen des Projektansatzes liegen aus Sicht der Kommission in seinem punktuellen (und damit begrenzten) Wirkungsrahmen und seiner *patchwork*-Tendenz. Bemängelt wird, dass die Resultate einzelner Projekte oft nicht nachhaltig seien.⁹⁰ Die Mittel und ihre Verwendung verbleiben bei einem Projekt in der Regel in der Verantwortung der Geber. Dies wird im Sinne der Förderung von Eigenverantwortung und *ownership* der Empfänger von Entwicklungshilfe negativ bewertet, ebenso wie die hohen Transaktionskosten, die den Empfängern durch die Vielzahl unterschiedlich finanzierter und abgewickelter Projekte (verwaltet von unterschiedlichen Gebern) entstehen.⁹¹

Ein weiteres Problem des Projektansatzes, das aber möglicherweise auch auf die Sektorunterstützung zutreffen kann, ist die Fungibilität der finanziellen Ressourcen. Projekte, die einen bestimmten Sektor des Partnerlandes unterstützen, erlauben seiner Regierung, eigene Gelder, die möglicherweise für diesen Sektor vorgesehen waren (und nun "frei" sind), anderweitig zu verwenden (z.B. für höhere Militärausgaben).⁹²

"Reaching agreement between the partner government and donors on overall public expenditure priorities (i.e having a donor/partner government policy dialogue on overall objectives and expenditure planning) is thus a way of helping

⁸⁹ vgl. ebd., S. 13-15

⁹⁰ vgl. Oldenbruch (2008), S. 102

⁹¹ vgl. European Commission (2004), S. 9

⁹² vgl. ebd., S. 10

to ensure that fungibility does not compromise the development objectives that donors specifically want to promote/support."⁹³

Ein solch umfassender Dialog ist für einzelne Hilfsorganisationen aber kaum praktikabel. Zudem dürften die Regierungen von Entwicklungsländern wenig Interesse daran haben, ihre Ausgabenpolitiken mit jedem einzelnen Geber zu diskutieren. Hinsichtlich dieses Problems bietet die Budgethilfe der EU deutlich bessere Voraussetzungen, um die Strategien der Partnerländer zu beeinflussen und unerwünschte Effekte zu vermeiden.

3.4.2 Die Strategiepapiere

Im Rahmen der so genannten Programmierung werden für den Finanzrahmen 2007-2013 und die darin verankerten Finanzierungsinstrumente entsprechende Strategiepapiere verfasst.

3.4.2.1 Geografische Programme

Innerhalb der geografischen Instrumente, wie z.B. dem EEF oder dem DCI, wird für jedes Land ein individuelles Länderstrategiepapier / Country Strategy Paper (CSP) erstellt.

Die Rahmenbedingungen für die Erstellung solcher CSPs wurden im Jahr 2006 vom Rat festgelegt.⁹⁴ In dem Ratsdokument heißt es u.a.: "The revised common framework for CSPs should be used as a guideline ensuring that it becomes a useful tool for both drafting CSPs and for joint multi-annual programming."⁹⁵

In den Entscheidungsprozess, der zu einem solchen Strategiepapier führt, sind neben der Kommission auch die jeweiligen Partnerregierungen, die EU-Mitgliedstaaten und das EP involviert:

"The EU is committed to the principle of 'ownership', i.e. that partner countries are fully involved in the process of developing the strategies and programmes which affect them. [...] The European Parliament, as well as the governments and national parliaments of the Member States, are integral to the programming process. They are involved in amending and approving the general policies, the multi-annual financial perspectives and the annual budgets proposed by the Commission."⁹⁶

⁹³ ebd.

⁹⁴ siehe: Council of the European Union (2006)

⁹⁵ ebd., S. 17

⁹⁶ EuropeAid: http://ec.europa.eu/europeaid/how/finance/programming_en.htm

Ein solches CSP gibt einen grundlegenden Überblick über die in dem entsprechenden Land geplanten Maßnahmen und die veranschlagten Gelder. Genauere Angaben findet man dann in den National Indicative Programmes (NIP), die jeweils für die Zeiträume von 2007-2009 und 2010-2013 verfasst werden bzw. wurden.⁹⁷ Außerdem wird für jedes einzelne Jahr des Finanzrahmens und für jedes Land ein Annual Action Programme (AAP) erstellt, in dem die geplanten Maßnahmen im Detail erläutert werden.⁹⁸

Eine Reihenfolge der verschiedenen Arten der Strategiepapiere, bei der die Zahl der abgedeckten Jahre in der Folge sinkt, die inhaltliche Detailliertheit jedoch steigt, sähe dementsprechend wie folgt aus:

- 1) Country Strategy Paper (gesamter Zeitrahmen)
- 2) National Indicative Programme (Abschnitte zu je drei bis vier Jahren)
- 3) Annual Action Programme (jährlich)

Analog zu den CSPs werden teilweise auch RSPs (Regional Strategy Papers) erstellt.⁹⁹ Diese umfassen Entwicklungsstrategien für staatenübergreifende Regionen (z.B. Zentralasien) oder Staatengemeinschaften (wie z.B. den Mercosur oder die Andengemeinschaft).

3.4.2.2 Thematische Programme

Bei den thematischen Programmen funktioniert das so genannte *programming* ähnlich wie den geografischen Programmen. Als Beispiel soll im Folgenden das *Non State Actors and Local Authorities in Development*-Programm dienen (NSA-LA-Programm, siehe dazu Kapitel 4.1).

Für dieses Programm wurde ein Thematic Strategy Paper verfasst, das zunächst die Jahre 2007 bis 2010 abdeckt.¹⁰⁰ Ein weiteres Strategiepapier für die Jahre 2011 bis 2013 wird erscheinen, ist jedoch zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht veröffentlicht.¹⁰¹ Diese Strategiepapiere erläutern die Ziele und Prioritäten der Kommission und definieren außerdem die Zielgruppen und die förderfähigen Akteure (in diesem Fall: nichtstaatliche Akteure und

⁹⁷ vgl. EuropeAid: http://ec.europa.eu/europeaid/how/finance/index_en.htm

⁹⁸ Eine Liste aller AAPs für 2009 findet man unter: http://ec.europa.eu/europeaid/work/ap/aap/2009_en.htm

⁹⁹ siehe: http://ec.europa.eu/external_relations/sp/region_en.htm

¹⁰⁰ siehe EuropeAid (o.J.): Thematic Programme: http://ec.europa.eu/europeaid/what/civil-society/documents/nsa_la_strategy_paper_2007_2010_en.pdf

¹⁰¹ Stand August 2010

lokale Behörden). Außerdem beinhaltet das Papier bereits einen so genannten *indicative breakdown* der finanziellen Gestaltung des Programms, der die prozentuale Verteilung der Mittel auf die vorgegebenen Ziele und Jahre anzeigt.¹⁰²

Wie bei den geografischen, werden auch bei den thematischen Programmen jährliche Aktionsprogramme (AAPs) erstellt.¹⁰³ Dieses relativ kurze Dokument besteht im Artikel 1 zunächst aus der Zustimmung der Kommission zum vorgelegten Jahresaktionsprogramm. Im Artikel 2 wird die maximale finanzielle Beteiligung der Kommission festgelegt, also das Budget des NSA-LA Programms für das Jahr 2010. Entscheidend und wirklich informativ sind die Anhänge des AAP, die die so genannten *action fiches* enthalten, die eine genaue Aufteilung der Gelder auf die jeweiligen Ziele und Länder enthalten, die im Thematic Strategy Paper vorgestellt wurden.¹⁰⁴ Darüber hinaus werden in diesen Anhängen die Natur der Maßnahmen, ein Zeitplan, der geografische Fokus des Programms und die Bedingungen für die Förderung von nichtstaatlichen Akteuren genannt. Noch detaillierte Informationen erhalten interessierte Organisationen dann in den konkreten *Calls for Proposals* (d.h. Ausschreibungen) der Kommission (siehe dazu Kapitel 4.2.2).

3.5 Die Dekonzentration der EU-Entwicklungspolitik

Die Struktur der Entwicklungspolitik der EU-Kommission ist einem ständigen Veränderungsprozess unterworfen. Die letzten grundlegenden Reformen fanden Anfang und Mitte dieser Dekade statt. Dazu gehören die Schaffung von EuropeAid im Jahre 2001, die gleichzeitige Einleitung der Dekonzentration und die spätere Neuordnung der Finanzierungsinstrumente der Entwicklungspolitik mit dem Finanzrahmen 2007-2013.

3.5.1 Kommissionsinterne Reform des Managements

Die damals geplanten Umriss der Reform des Managements der Außenhilfe werden anschaulich in der entsprechenden Kommunikation der Kommission aus dem Jahre 2000 festgehalten.¹⁰⁵ Grund für die Reformen war das stetige Wachstum der Außenhilfe, das die Verwaltungskapazitäten der EU-Kommission Ende der 90er Jahre längst überstiegen hatte. Personalmangel und Zahlungsrückstände waren an der Tagesordnung. Die Kommission

¹⁰² vgl. EuropeAid (o.J.): Thematic Programme, S. 16f.

¹⁰³ siehe für das NSA-LA AAP 2010: European Commission (2010)

¹⁰⁴ die Anhänge zum AAP werden online in einem separaten Dokument veröffentlicht, siehe dazu European Commission (2010a)

¹⁰⁵ vgl. European Commission (2000)

schätzte, dass im Jahr 2000 ca. 1300 Fachkräfte fehlten und die Zahlungsrückstände bzw. Verzögerungen bei der Projektimplementation bei durchschnittlich 4,5 Jahren lag.¹⁰⁶

Um diesen Missständen zu begegnen, plante die Kommission eine Reform des *programming*, die u.a. die Schaffung der *interservice Quality Support Group* (iQSG) vorsah. Dabei handelt es sich um ein Gremium, bestehend aus Fachkräften aller relevanten DGs, die bestimmte Qualitätsstandards bei den Programmen der Kommission sichern sollen.¹⁰⁷ Außerdem wurde beschlossen, den Projektzyklus (Kapitel 3.4.1.2) größtenteils wieder unter "einem Dach" (Europeaid) zu vereinigen ("reunification"). Zur Situation der Zahlungsrückstände hielt der DAC Peer Review 2007 fest: "financial planning has improved; old files have been substantially cleaned up; outstanding commitments are now under control; and overall commitments and payments have increased."¹⁰⁸

Die wichtigste Entscheidung für das heutige Gesicht der EU-Kofinanzierung war jedoch die Dezentralisierung der EU-Außenhilfe und die Übertragung von Kompetenzen auf die Delegationen der EU.¹⁰⁹ Der DAC Peer Review betont die Rolle EuropeAids bei der Dekonzentration: "Its role as the Brussels point of co-ordination for implementing most Community development action is a factor in the successful devolution of responsibility to field delegations."¹¹⁰

Der Leitsatz dieser Idee lautet, angelehnt an das Subsidiaritätsprinzip der EU: "Anything that can be better managed and decided on the spot, close to what is happening on the ground, should not be managed or decided in Brussels".¹¹¹

Der Prozess der Dezentralisierung (oder Dekonzentration) begann Anfang der Dekade und war laut Peer Review im Jahre 2004 bereits bei 81 Delegationen abgeschlossen.¹¹²

¹⁰⁶ vgl. ebd., S. 5f.

¹⁰⁷ vgl. ebd., S. 12f.

¹⁰⁸ OECD (2007), S. 48

¹⁰⁹ vgl. European Commission (2000), S. 20

¹¹⁰ OECD (2007), S. 47

¹¹¹ European Commission (2000), S. 20

¹¹² vgl. OECD (2007), S. 49

Waren die Delegationen bereits vor dem Lissabon-Vertrag mit den bilateralen Botschaften eines souveränen Staates vergleichbar, so erhalten sie diesen Status mit der Schaffung des Europäischen Auswärtigen Dienstes nun ganz offiziell.

"Die Delegationen übernehmen Aufgaben wie die Außendarstellung und Durchführung von EU-Politiken, das Erstellen von Analysen und Berichten für die Europäische Kommission sowie gegebenenfalls Verhandlungen im Rahmen eines vorgegebenen Mandats. Die Delegationen sind organisatorisch der Generaldirektion Außenbeziehungen (RELEX) und damit dem EU-Außenkommissar zugeordnet."¹¹³

Derzeit werden in der *External Service Directory* der EU-Kommission 130 Delegationen in Drittstaaten gelistet.¹¹⁴ Hinzu kommen die Vertretungen bei internationalen Organisationen (z.B. bei den Vereinten Nationen). Die Größe der Delegationen unterscheidet sich von Land zu Land (wie es auch bei bilateralen Botschaften souveräner Nationalstaaten üblich ist):

"Es gibt Delegationen, die haben vielleicht 8-10 Leute, aber genauso gut gibt es Delegationen, die vielleicht 80 Leute haben. Die kleineren Delegationen sitzen dann vielleicht in Fidschi, Lesotho oder Swasiland. Aber in Kenia zum Beispiel sitzen da insgesamt etwa 60 Leute, inklusive lokalem Personal."¹¹⁵

3.5.2 Die Aufgaben der Delegationen im Bereich der thematischen Programme

Innerhalb der Entwicklungspolitik der EU-Kommission kommt den Delegationen seit einigen Jahren eine zentrale Rolle bei der Projektverwaltung, -implementation und der Fördermittelvergabe zu. Der Peer Review beschreibt die Aufgabenverteilung zwischen EuropeAid und den Delegationen wie folgt:

"At the level of procedures, committee management ("comitology"), financing decisions and global commitments are the responsibility of Brussels, **while individual commitments, tendering, contracting and payments are made by the delegations.**

At the level of content, **delegations identify activities, assess feasibility, implement and evaluate them**, while Brussels is responsible for programming and for general, thematic and quality support."¹¹⁶ (*Hervorhebung durch den Verfasser*)

¹¹³ bengo: <http://www.bengo.de/eu-delegationen.html>

¹¹⁴ Europäische Kommission: External Service Directory:
http://ec.europa.eu/external_relations/repdel/edelhrm/index.cfm

¹¹⁵ Interview Experte A, Ausschnitt 3

¹¹⁶ OECD (2007), S. 49

Das bedeutet für Nichtregierungsorganisationen, dass die jeweilige Delegation während des gesamten Projektzyklus' der zentrale Ansprech- und Verhandlungspartner ist. Die Delegationen bereiten die Calls vor, veröffentlichen sie, evaluieren die Anträge, vergeben die Verträge und sind zuständig für die Zahlungen sowie die Evaluierung der Projekte.

In einer internen Note des Direktors von EuropeAid, Koos Richelle, an die einzelnen Direktionen und die Delegationen zum Management der thematischen Budgetlinien heißt es:

"Thematic activities with a clear geographic scope are devolved to Delegations. [...] When the management is transferred to them by Directorate F, Geographical Directors and Heads of Delegations act as Sub-Delegated Authorising Officers for thematic operations in their area of geographic responsibility."¹¹⁷

Der *Head of Delegation* handelt also so weit wie möglich eigenverantwortlich bei den thematischen Operationen in dem Land seiner Delegation. Eine Delegation hat dabei die Aufgabe zu prüfen, ob die politische Situation des Ziellandes die Implementierung der *thematic policy objectives* der EU-Kommission zulässt: "Where a Delegation [...] finds that the conditions required to implement a thematic operation are not in place, it informs Directorate F and the relevant Geographical Directorate before the AAP finalisation [...]."¹¹⁸

Darüber hinaus muss eine Delegation bestimmen, ob die von Partnerorganisationen (also z.B. von NGOs) durchgeführten Maßnahmen mit den Zielen und Strategien der EU-Kommission übereinstimmen.¹¹⁹

Im Kontext der thematischen Programme und der Kofinanzierung von nichtstaatlichen Akteuren müssen sich die Delegationen im Vorfeld bei EuropeAid (Direktion F) um die Gelder bemühen, die sie später per *Call for Proposals* ausschreiben möchten. Diese Gelder werden also *nicht* etwa bei der Erstellung des jeweiligen Jahresarbeitsprogramms paritätisch (oder nach einem Verteilungsschlüssel) an die Zielländer bzw. Delegationen verteilt. Stattdessen müssen die Delegationen so genannte *identification fiches* (Dokumente, vergleichbar mit einer Concept Note) an die Direktion F schicken, in denen beschrieben wird, wofür die beantragten Gelder verwendet werden sollen.¹²⁰

¹¹⁷ EuropeAid - Director-General (2009), S. 2

¹¹⁸ ebd.

¹¹⁹ vgl. ebd.

¹²⁰ vgl. Interview Experte A, Ausschnitt 1

"Allerdings haben die Delegationen nur die Concept Note stage zu absolvieren. Die müssen keine Full Application nach Brüssel schicken. Aber das Auswahlverfahren ist schon ähnlich. Die haben auch ihre deadline und wenn sie die Concept Note bis dahin nicht schicken, bekommen sie auch kein Geld. Hier im headquarter wird dann ausgewählt und entschieden. Sehr oft kriegen die Delegationen weniger als das, was sie erfragt haben."¹²¹

Im mehrjährigen Strategiepapier des NSA-LA-Programms (2007-2010) heißt es dazu erläuternd:

"EC delegations in the countries concerned will be invited to submit a concept note to headquarters outlining a country programme for the period 2007-2010. The concept note shall essentially transpose the principles and orientations of this thematic strategy paper into the country context. [...] Delegations will be responsible for management of the in-country programmes. They will be authorised to launch local calls for proposals on the basis of consistency with this thematic strategy, the approved concept note and availability of resources."¹²²

Das Thema Delegationen und Dekonzentration wird in Kapitel 9 wieder aufgenommen. Dort werden die Probleme erörtert, die sich vor allem aus Sicht der NGOs durch die Dekonzentration ergeben. Zunächst soll nun jedoch das System der EU-Kofinanzierung erläutert werden.

¹²¹ ebd.

¹²² EuropeAid (o.J.), S. 13, 14

4. Das System der EU-Kofinanzierung

In diesem Kapitel soll das System der EU-Kofinanzierung entwicklungspolitischer Nichtregierungsorganisationen zunächst erläutert und anschließend einem Vergleich mit dem Kofinanzierungssystem des BMZ unterzogen werden. Die Erläuterung des Systems soll beispielhaft anhand des *Non-State Actors and Local Authorities*-Programms erfolgen. Dabei handelt es sich um die klassische Form der Unterstützung für nichtstaatliche Akteure durch die EU-Kommission, die sich in seinen Vorgängerprogrammen bis 1976 zurückverfolgen lässt.¹²³ Mittlerweile stehen nichtstaatlichen Akteuren auch andere Programme und Budgetlinien ganz oder teilweise offen, beispielsweise das Instrument für Menschenrechte (EIDHR) oder andere thematische Programme des DCI (wie Environment oder Investing in People). Explizit ausgerichtet auf die Finanzierung von zivilgesellschaftlichen Maßnahmen und Projekten ist jedoch nur das NSA-LA-Programm, das als zentraler Bestandteil der EU-Kofinanzierung nichtstaatlicher Akteure im Folgenden kurz vorgestellt werden soll.

4.1 Das NSA-LA-Programm

*"It is an "actor-oriented" programme aimed at strengthening the capacity of civil society organisations and local authorities as a pre-condition for a more equitable, open and democratic society through support to their "own initiatives"."*¹²⁴ (EU-Kommission)

Das "Non-State Actors and Local Authorities"-Programm ist eins der fünf thematischen Programme, die formell im DCI verankert sind. Es ist jedoch für Maßnahmen und Akteure in einer über den eigentlichen geografischen Fokus des DCI hinausgehenden Anzahl von Ländern zugänglich. Auch Länder, die aus dem EEF (die AKP-Staaten) oder dem Budget des ENPI (die europäischen Nachbarstaaten) finanziert werden, sind im Rahmen des NSA-LA-Programms zulässig. Das bedeutet, dass seitens der EU-Kommission auch *grants* (finanzielle Zuschüsse) für Projekte und Maßnahmen in diesen Länder ausgeschrieben werden.

Das NSA-LA-Programm existiert in seiner aktuellen Form seit 2007. Es hat die vorherige NGO-Kofinanzierungslinie der Kommission abgelöst, die von 1998 bis 2007 in Kraft war.¹²⁵ Die maßgebliche Rechtsgrundlage für alle NGOs, die sich um Zuschüsse aus dem NSA-LA-

¹²³ vgl. European Commission (Call 2008), S. 4

¹²⁴ ebd., S. 5

¹²⁵ Council Regulation (EC) No 1658/98 of 17 July 1998 on co-financing operations with European non-governmental development organisations (NGOs) in fields of interest to the developing countries

Programm bewerben, ist der Artikel 14 der Verordnung des EP und des Rates zur Schaffung des DCI aus dem Jahre 2006.¹²⁶ In seinen drei Absätzen erläutert Artikel 14 die Ziele, Prioritäten und Rahmenbedingungen des Programms.

Das NSA-LA-Programm fördert "initiatives proposed and/or carried out by civil society organisations and local authorities originating from the Community and partner countries in the area of development".¹²⁷

Dabei sollen 85% der Mittel für nichtstaatliche Akteure (NSA) verwendet werden (Budgetlinie 21-03-01), nur 15% für lokale Behörden (Budgetlinie 21-03-02). Bezugnehmend darauf wird in Absatz 3 festgehalten, dass lokale Behörden normalerweise durch Initiativen innerhalb des Rahmens von CSPs (also vor allem in Form von Budgethilfe innerhalb der geografischen Programme) unterstützt werden, mit Ausnahme der Fälle, in denen Instrumente wie die Budgethilfe "do not provide appropriate support, particularly in situations such as difficult partnerships, fragile states and post-conflict".¹²⁸

4.1.1 Ziele und Prioritäten

Neben dem Oberziel, die NSA bei der Armutsbekämpfung zu unterstützen, verfolgt die Kommission mit dem Programm drei Hauptziele (*priorities*):¹²⁹

- 1) Die Unterstützung der Gesellschaften und Bevölkerungen in den Entwicklungsländern, um ihnen die Teilnahme an politischen Prozessen und der Gestaltung von nachhaltigen Entwicklungsstrategien zu ermöglichen.
- 2) Die Sensibilisierung der Menschen innerhalb der EU für entwicklungspolitische Fragen und die Situation der Menschen in den Entwicklungsländern.
- 3) Die Förderung der Kooperation und des Dialogs zwischen zivilen und staatlichen Netzwerken/Organisationen.

¹²⁶ vgl. Amtsblatt der Europäischen Union (2006a), Art. 14

¹²⁷ ebd., Art. 14, Absatz 1

¹²⁸ ebd., Art. 14, Absatz 3

¹²⁹ ebd., Art. 14, Absatz 1

Diesen Prioritäten entsprechend werden im NSA-LA-Programm drei *Objectives* gefördert.¹³⁰

1) Auslandsprojekte (im Fachjargon auch PVD-Projekte¹³¹ genannt), d.h. "die Förderung entwicklungspolitischer Projekte, die den Menschen und der Gesellschaft in den Zielländern zu Gute kommen".¹³² Hier muss zwischen *in-country* Projekten, die in einem einzigen Zielland stattfinden, und *multi-country* Projekten, die in mindestens zwei Zielländern stattfinden, unterschieden werden. Erstere werden dezentral von den EU-Delegationen vor Ort ausgeschrieben und verwaltet, Letztere zentral durch EuropeAid in Brüssel.

2) Inlandsprojekte (oder ED-Projekte¹³³) finden innerhalb der EU statt. Dabei handelt es sich um entwicklungspolitische Bildungs- und Öffentlichkeitsprojekte, die die Menschen in Europa für entwicklungspolitische Themen sensibilisieren sollen. ED-Projekte werden in Brüssel gemanagt.

3) Projekte, die die Abstimmung, den Dialog und die Koordination zwischen entwicklungspolitischen Netzwerken der Zivilgesellschaft, staatlichen Strukturen und Institutionen der EU fördern.

¹³⁰ vgl. ebd., Art. 14, Absatz 2

¹³¹ PVD steht für den französischen Ausdruck: pays en voie de développement (Entwicklungsland)

¹³² bengo: <http://www.bengo.de/15867.html>

¹³³ ED steht für den französischen Ausdruck: éducation développement

4.1.2 Finanzmittel

Den Stellenwert und die Bedeutung der einzelnen *Objectives* innerhalb des Programms erkennt man schnell, wenn man sich die Allokation der Finanzmittel anschaut. Die untenstehende *Tabelle 2* ist dem Thematic Strategy Paper für das NSA-LA-Programm für den Zeitraum 2007-2010 entnommen.¹³⁴

OBJECTIVES	INDICATIVE AMOUNTS 2007-2010 (€ million, current prices)
Objective 1: in-country interventions	741 (82%)
Objective 2: awareness raising and development education in the EU and acceding countries	126 (14%)
Objective 3: coordination between civil society and local authorities' networks in EU and acceding countries	18(2%)
Management and support expenditure and evaluation	18 (2%)
TOTAL	903

Tabelle 2: Indikative Verteilung der verfügbaren Mittel für das NSA-LA-Programm im Zeitraum 2007-2010

Mit 82% der zugeteilten Mittel bilden die Auslandsprojekte den Hauptteil des Programms. Eine weitere Differenzierung erlaubt die oben erläuterte Unterteilung der Auslandsprojekte in *in-country* und *multi-country* Projekte. Für das Jahr 2009 etwa entfielen 77% der Gelder, die für das *Objective 1* vorgesehen waren, auf *in-country* Projekte, während 23% für *multi-country* Projekte vergeben wurden.¹³⁵

Tabelle 2 zeigt, dass immerhin noch 14% auf die Inlandsprojekte aus *Objective 2* entfallen. Projekte zur Koordination von Netzwerken spielen mit 2% der zugeteilten Mittel eine eher untergeordnete Rolle.

Die Finanzmittel lassen sich weiterhin anhand ihrer Verwendung für NSA oder LA kategorisieren. Dafür gibt es feste Vorgaben, d.h. eine bestimmte Summe ist für lokale Behörden reserviert, und das zunächst einmal unabhängig davon, ob es real existierenden

¹³⁴ vgl. EuropeAid (o.J.), S. 16

¹³⁵ vgl. bengo: <http://www.bengo.de/15868.html>

Bedarf für diese Gelder gibt. Insofern nimmt die Kommission mit dieser Aufteilung auch eine gewisse Steuerungsfunktion wahr. Im Artikel 14, Absatz 1 der Verordnung über das DCI wird festgehalten, dass mindestens 85% der Mittel für NSA verwendet werden sollen.

Beispielhaft lassen sich hier die Zahlen für das Jahr 2009 untersuchen. Die *Tabelle 3* (dem AAP für das Jahr 2009 entnommen¹³⁶) zeigt die Verteilung der Gelder für das gesamte Jahr (und für alle drei *Objectives*), aufgesplittet nach Budgetlinie 21-03-01 (NSA) und 21-03-02 (LA).

	BL 21 03 01 (€)	BL 21 03 02 (€)	TOTAL (both BLs) (€)
Objective 1 - Actions aimed at promoting an inclusive and empowered society in partner countries - In-country operations in targeted partner countries - (Action Fiche 1)	121,650,000	16,100,000	137,750,000
Objective 1 - Actions aimed at promoting an inclusive and empowered society in partner countries - Global/multi-country operations in partner countries - (Action Fiche 2)	30,467,000	10,170,000	40,637,000
Objective 2 - Actions aimed at raising public awareness of development issues and promote education for development in the EU and acceding countries - (Action Fiche 3)	25,000,000	4,500,000	29,500,000
Objective 3 - Actions aimed at achieving more efficient cooperation, foster synergies and facilitate a structured dialogue between civil society networks and local authorities associations from the EU and acceding countries - (Action Fiche 4)	2,750,000	750,000	3,500,000
All objectives – Support measures (actions eligible under the thematic programme for audits, evaluations, studies, etc.)	924,086		924,086
GLOBAL AMOUNT	180,791,086	31,520,000	212,311,086

Tabelle 3: Mittelverteilung des NSA-LA-Programms für das Jahr 2009 (BL= budget line)

¹³⁶ vgl. European Commission (2009), S. 11

Die 31.520.000 Euro, die 2009 insgesamt für lokale Behörden vorgesehen waren, entsprechen etwa 14,85% der Gesamtmittel von 212.311.086. Das bedeutet im Umkehrschluss, dass die in der Rechtsgrundlage geforderten 85% für nichtstaatliche Akteure eingehalten werden, auch wenn die Verteilung zwischen NSA und LA innerhalb der einzelnen *Objectives* variiert. So werden im *Objective 1* (multi-country) nur etwa 75% der Mittel für NSA vorgesehen.

4.1.3 Geografische Reichweite

Grundsätzlich ist die OECD-DAC Liste maßgeblich für die förderfähigen Entwicklungsländer im Rahmen der Auslandsprojekte des NSA-LA-Programms. Da die thematischen Programme komplementär zu den geografischen Programmen ausgerichtet sein sollen, haben sie theoretisch also eine entsprechend breit gefasste Reichweite. Im NSA-LA-Strategiepapier 2007-2010 werden jedoch zwei Kriterien genannt, die als Grundlage für eine von der Kommission erstellte Länderprioritätenliste dienen:

- Länder mit instabilen Verhältnissen und schlechter Regierungsführung.
- Länder, in denen die Bedürfnisse der Bevölkerung/von Bevölkerungsgruppen nicht von der nationalen Entwicklungsstrategie gedeckt werden.

"A list of priority countries and a reserve list will be drawn up following consultation with Member States and assessment and validation of concept notes to be submitted by EC delegations in accordance with the above criteria."¹³⁷

Diese Länderlisten werden von der EU-Kommission nach Konsultationen mit Mitgliedsstaaten der EU in den Anhängen zum jeweiligen Jahresarbeitsprogramm veröffentlicht. Im AAP 2010 handelte es sich um 87 Länder für die Auslandsprojekte des NSA-LA-Programms.¹³⁸ Im AAP 2009 waren es 82 Länder.¹³⁹

4.1.4 Begriffsdefinitionen

Der Begriff *Nichtstaatliche Akteure (NSA)* wird von der EU-Kommission für eine große Gruppe von Akteuren und Organisationen verwendet, deren Gemeinsamkeit ihre Stellung jenseits von Staat, Regierung oder öffentlicher Verwaltung ist: "They are independent of the state and can be profit or non-profit-making organisations."¹⁴⁰ Im Thematic Strategy Paper für

¹³⁷ EuropeAid (o.J.), S. 10

¹³⁸ vgl. European Commission (2010a), S. 3ff

¹³⁹ vgl. European Commission (2009a), S. 15ff

¹⁴⁰ European Commission (2002), S. 5

das NSA-LA-Programm werden diejenigen NSA genannt, an die sich das Programm richtet: Organisationen der Zivilgesellschaft (NGOs), Sozialpartner (wie z.B. Gewerkschaften), politische Stiftungen, Jugendorganisationen und Universitäten bzw. akademische Institutionen.¹⁴¹ Nicht alle hier genannten Akteure sind dann auch bei jeder Ausschreibung bzw. bei jedem Call antragsberechtigt. Die Förderungsberechtigung wird für jeden Call separat definiert. Man kann jedoch sagen, dass die "klassischen" NGOs in einem Großteil der für NSA zulässigen Calls antragsberechtigt sind, nicht zuletzt, weil sich das Programm hauptsächlich an sie richtet.

Unter dem Begriff *Local Authorities/Lokale Behörden (LA)* versteht man kommunale oder regionale Verwaltungsbehörden. In Deutschland oder Österreich wären das beispielsweise Städte und Kommunen, aber auch Bundesländer.

"While they are part of the state structure, local authorities are much closer to the citizen than other public institutions and may offer significant expertise not only in terms of service delivery (education, health, water, transport etc), building democratic institutions and effective administrations, but also as catalysts for change and confidence building between different parties."¹⁴²

Grundsätzlich sind im NSA-LA-Programm sowohl NSA und LA aus der EU wie auch aus den Zielländern antragsberechtigt.¹⁴³ Auch dies wird in jedem Call spezifiziert. In einer Vielzahl der Fälle (besonders bei Auslandsprojekten) wird von der Kommission von der antragsstellenden NGO ein Partner im Zielland verlangt.

4.1.5 Zusammenfassung

Die Kommission fördert mit dem NSA-LA-Programm Projektvorhaben in den Entwicklungsländern, aber auch Bildungs- und Öffentlichkeitsprojekte innerhalb der EU. Diese können von nichtstaatlichen Akteuren und staatlichen Akteuren (Local Authorities) durchgeführt werden. Der Fokus liegt dabei auf Auslandsprojekten (gegenüber Inlandsprojekten) und nichtstaatlichen Akteuren (gegenüber Local Authorities). Dies wird deutlich, wenn man sich die jeweilige Mittelallokation ansieht. Die Anteile der vom Gesamtbudget des Programms zugeteilten Gelder liegen jeweils bei über 80%.

¹⁴¹ vgl. EuropeAid (o.J.), S. 5

¹⁴² ebd.

¹⁴³ umgangssprachlich wird häufig zwischen Nord- und Süd-NGOs bzw. Nord- und Süd-LA unterschieden

4.2 Das EU-Kofinanzierungsverfahren

Kurzbeschreibung:

Die Kofinanzierung entwicklungspolitischer NGOs über EuropeAid ist nach dem Prinzip der Ausschreibung organisiert. Die Kommission (bzw. EuropeAid als ausführende Generaldirektion) veröffentlicht regelmäßig so genannte *Calls for Proposals*, d.h. Aufrufe an interessierte Akteure, Vorschläge für entsprechende Projekte einzureichen. Die besten Vorschläge werden anschließend mit EU-Geldern gefördert.

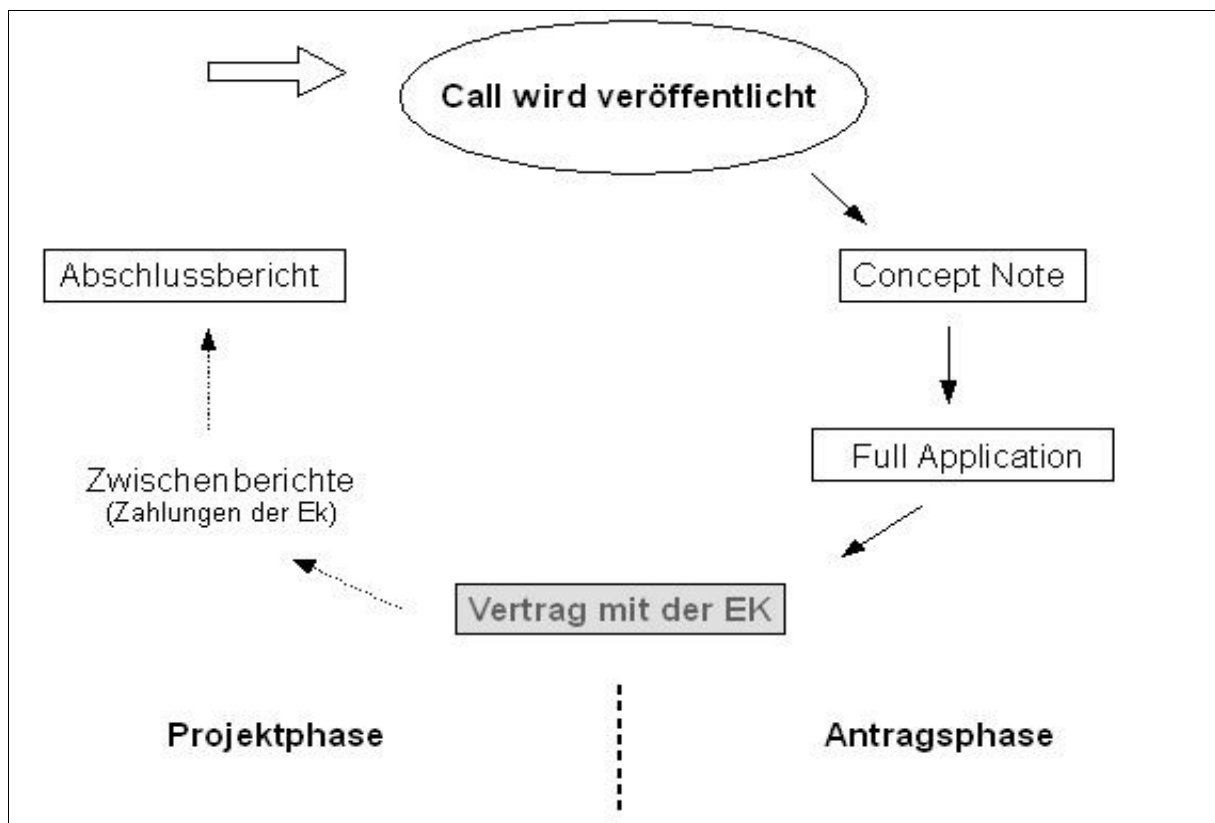


Abbildung 6: Das Kofinanzierungsverfahren der Kommission (vereinfacht)

4.2.1 Einleitung und Begriffsbestimmungen

Die Ausschreibungen der Kommission basieren inhaltlich auf den jeweiligen Strategie- und Jahresarbeitsprogrammen, z.B. also auf dem AAP des NSA-LA-Programms. Mittels einer solchen Ausschreibung werden Zuschüsse (engl. *grants*) gewährt. Diese Zuschüsse werden von der Kommission im "Handbuch für Vergabeverfahren im Rahmen von EU-Außenmaßnahmen" (dem so genannten *Practical Guide* oder *PRAG*) allgemein definiert als:

"[...] zulasten des EU-Haushalts oder des EEF gehende Zuwendungen, mit denen ein unmittelbarer Beitrag geleistet wird zur Finanzierung

- entweder einer Maßnahme, mit der die Verwirklichung eines Ziels gefördert wird, das Teil einer Politik der Europäischen Union ist;
- oder der Betriebskosten einer Einrichtung, die Ziele verfolgt, die von allgemeinem europäischen Interesse oder Teil einer Politik der Europäischen Union sind."¹⁴⁴

Ausführend heißt es weiter:

"Mit anderen Worten, ein Zuschuss ist eine Direktzahlung nichtgewerblicher Art, die der öffentliche Auftraggeber *[hier: die EU-Kommission, Anm. d. Verf.]* an einen spezifischen Empfänger *[bspw. eine NGO, Anm. d. Verf.]* für die Durchführung einer Maßnahme leistet, die auf die Verwirklichung eines Ziels der Politik der Europäischen Union [...] abstellt."¹⁴⁵

Wichtig: mit zuschussfinanzierten Maßnahmen darf der Empfänger keinen Gewinn erwirtschaften. Außerdem fallen "direkte oder indirekte Budgethilfen" nicht unter die Zuschussdefinition.¹⁴⁶

Der Empfänger des Zuschusses ist der Antragsteller (in der Praxis und im Rahmen des NSA-LA Beispiels also häufig eine NGO). Dieser Zuschussempfänger (engl. *grant beneficiary*) muss vom Endbegünstigten einer Maßnahme (*final beneficiary*) und der Zielgruppe einer Maßnahme (*target group*) unterschieden werden.¹⁴⁷ Die NGO verwendet als Empfänger den Zuschuss für ein Projekt, das der Zielgruppe vor Ort direkt und unmittelbar zugute kommt. Die Endbegünstigten profitieren langfristig und auf "gesellschaftlicher Ebene" von den nachhaltigen Effekten des Projekts.¹⁴⁸

4.2.2 Das Call for Proposals System

Für entwicklungspolitisch tätige Nichtregierungsorganisationen besteht also die Möglichkeit, ihre Projekte zu einem Großteil durch die EU-Kommission fördern zu lassen. Dafür muss jedoch die Hürde des Antragsverfahrens genommen werden. Die erste Herausforderung besteht darin, einen passenden Call zu finden und sich fristgerecht zu bewerben. Alle Calls werden auf der Homepage von EuropeAid veröffentlicht.¹⁴⁹

¹⁴⁴ Europäische Kommission (2008), S. 96

¹⁴⁵ ebd.

¹⁴⁶ vgl. ebd., S. 98

¹⁴⁷ vgl. ebd., S. 97

¹⁴⁸ vgl. ebd., Fußnoten 18 und 19

¹⁴⁹ http://ec.europa.eu/europeaid/work/funding/index_en.htm => "apply for grant or contract"

Ein *Call for Proposals* enthält alle für die Bewerber wichtigen Informationen und Dokumente. Auf der EuropeAid Homepage hat jeder veröffentlichte Call eine eigene Seite, auf der die verschiedenen Dokumente einzeln oder als Paket herunterzuladen sind. Dabei handelt es sich vor allem um die Guidelines (Richtlinien) des Calls sowie die notwendigen Antragsformulare.

4.2.2.1 Die Guidelines

Die Guidelines sind für die Bewerber verbindlich. Sie enthalten spezifische Regeln für die jeweilige Ausschreibung. Nicht selten präzisieren sie die Vorgaben der thematischen Programme, in deren Rahmen sie veröffentlicht werden, oder weichen in Einzelheiten sogar ab. Die Guidelines sind formal allerdings regelmäßig nach dem gleichen Schema aufgebaut:

1. Informationen zum entsprechenden thematischen Programm (z.B. NSA-LA)
 - 1.1 Hintergrund
 - 1.2 Spezifische Ziele und Prioritäten des vorliegenden Calls
 - 1.3 Verfügbare Mittel und ihre Verteilung
2. Die Regeln des Calls
 - 2.1 Kriterien zur Förderfähigkeit von Bewerbern, Partnern und Maßnahmen
 - 2.2 Hinweise und Regeln zum Antragsverfahren
 - 2.3 Weitere Hinweise
3. Anhänge

Im ersten Kapitel geben die Guidelines zunächst einen Überblick über das thematische Programm, das dem Call zugrunde liegt. Dann werden die Ziele und Prioritäten des vorliegenden Calls spezifiziert. Dabei kann es sich um recht spezielle Teilaspekte des dazugehörigen thematischen Programms handeln, die mit einem eigenen Call gesondert gefördert werden sollen.

Im Bereich des NSA-LA Programms wird an dieser Stelle erläutert, welchem der drei *Objectives* der Call zugeordnet ist und welche Prioritäten von der Kommission bzw. der jeweiligen Delegation gesetzt werden. Die Ziele/Prioritäten eines Calls können sehr allgemein und weit gefasst sein, sodass sich viele NGOs mit ihren Projekten angesprochen fühlen. Sie können aber auch recht konkret auf einen bestimmten Sektor zugeschnitten sein. Außerdem

kann es vorkommen, dass eine Delegation bei ihrer Ausschreibung besonderen Wert auf Projektvorschläge legt, die zusätzlich so genannte *cross-cutting issues* wie Geschlechtergerechtigkeit, Menschenrechte, Nachhaltigkeit, Umweltschutz oder die Bekämpfung HIV/Aids fördern.

Zwei Beispiele sollen im Folgenden zeigen, wie unterschiedlich die Calls inhaltlich ausgestaltet werden können, obwohl sie aus dem gleichen Programm stammen und dem gleichen *Objective* zugeordnet sind. Es handelt sich um *in-country* Calls für Sambia und Mosambik aus dem NSA-LA-Programm, die beide dem *Objective 1* zugeordnet sind, also dem Ziel der Stärkung und Förderung von Gesellschaft und Bevölkerung in den Partnerländern.

Im ersten Beispiel (siehe Kasten 1) schreibt die Delegation in Sambia Gelder für Projekte aus, die generell darauf ausgelegt sein sollen, lokale Gemeinden und NGOs zu unterstützen, um sie dazu zu befähigen, sich in ihrer Funktion als zivile Kontrollinstanzen am demokratischen Prozess zu beteiligen. Inhaltlich gibt es keine weiteren Vorgaben, sodass NGOs, die sich um Gelder bewerben, in der konkreten Ausgestaltung ihrer Projekte relativ frei sind.

Das zweite Beispiel (siehe Kasten 2) zeigt, dass Delegationen gelegentlich aber auch genaue Vorgaben an die Projekte und NGOs machen, die sie unterstützen möchten. Die Delegation in Mosambik legt hier den inhaltlichen Fokus auf ausgewählte Sektoren, nämlich Gesundheit (AIDS, primary health care), Bildung (primary education, vocational training) sowie Wasser-, Abfall- und Forstwirtschaft. NGOs, die sich mit ihren Projekten in diesen Bereichen engagieren, haben bei der Mittelvergabe entsprechend bessere Chancen, als NGOs, auf die das nicht zutrifft. Bei diesem Beispiel wird von der Delegation zusätzlich darauf hingewiesen, dass NGOs in ihre Projekte nach Möglichkeit so genannte *cross-cutting issues* integrieren sollten (Menschenrechte, Geschlechtergerechtigkeit, Umweltschutz usw.).

Kasten 1: Beispiel Sambia:¹⁵⁰

The **specific objectives** of this call for proposals are: **to support actions presented by Non-State Actors which aim at promoting an inclusive and empowered society in Zambia and more precisely to:**

- **Empower local communities to hold local government as well as NSAs accountable.**
- **Promote institutional development of NSAs to appropriately represent the views of the population and for an improved coordination and networking amongst them and with local authorities.**

Official assistance in Zambia is channeled through government and more and more focused on general and sector budget support. Nevertheless, the involvement of NSAs in the delivery of services in sectors such as education, agriculture, food security or health, has often proven to add an extra dimension to the projects, introducing new approaches, thereby confirming their complementary role compared to the public administration.

This is why support to NSAs is necessary, to ensure that population is not left aside in the dialogue with government and that civil society organisations are able to play a key role in the implementation of poverty reduction strategies.

Kasten 2: Beispiel Mosambik:¹⁵¹

The programme therefore supports actions aimed at promoting an inclusive and empowered society in partner countries.

Under this call for proposals priority will be given to actions that:

Lot 1: Non-State Actors (BL 21.03.01):

- Increase the capacity of citizens and their organizations to articulate and represent the interests of their constituency, promoting partnership, networking and alliances between actors.
- Improve the efficiency and effectiveness of service delivery by NSA service providers in the area of HIV/AIDS, primary health care, primary education and vocational training.
- Promote innovative solutions for the sustainable management of common property resources such as water, waste, and forests.

Lot 2: Local Authorities (BL 21.03.02):

- Improved local government organization of basic service delivery, capitalizing on the added-value of working in partnership with civil society.

Whenever possible, particular attention should be paid to cross-cutting issues contributing to the achievement of the global objective of poverty reduction, such as the promotion of gender equality, human rights and democracy, the protection and promotion of children's rights, integration of environmental questions, respect of the rule of law and fight against HIV/AIDS.

In selecting projects, particular attention will be paid to the relevance of the problem analysis to the local context. The response strategy (in terms of resources, timeframe and targets) will also be assessed for its realism and its potential sustainability.

¹⁵⁰ European Commission (Call 2010), S. 4f.

¹⁵¹ European Commission (Call 2007), S. 5

4.2.2.2 Financial Allocation

Am Ende des ersten Kapitels der Guidelines wird die *financial allocation* dargelegt. Dabei handelt es sich zum Einen um die Gesamtsumme, die mit diesem Call ausgeschrieben wird. Zum Anderen um die Deckelung pro Vertrag bzw. pro letztlich gefördertem Antragsteller/Bewerber (die *size of grants*). Dabei wird sowohl eine Maximum- als auch Minimumgrenze gesetzt. Dies wird im Kasten 3 anhand des oben schon erwähnten Calls der Delegation in Sambia illustriert.

Kasten 3: Sambia¹⁵²

1.3 FINANCIAL ALLOCATION PROVIDED BY THE CONTRACTING AUTHORITY

The indicative global envelope allocated under this call for proposals under years 2009 and 2010 amounts to 2,850,000 EUR. The granting of the above global amount is subject to the decision of the Budgetary Authority and subsequent approval of the 2010 Annual Action Plan by the Commission. The Contracting Authority reserves the right not to award all available funds.

Size of grants

Any grant awarded under this Call for Proposals must fall between the following minimum and maximum amounts:

- minimum amount: EUR 300,000
- maximum amount: EUR 600,000

Der Call hat also ein Gesamtvolumen von 2,85 Mio Euro. Das bedeutet jedoch nicht, dass sich eine NGO mit ihrem Projekt um diese Summe bewerben kann, denn die Decklung (d.h. der Höchstbetrag) wird unter "Size of grants" (Höhe der Zuwendungen) bekannt gegeben. Der Maximalbetrag, um den sich eine NGO bewerben kann, liegt in diesem Beispiel bei 600.000 Euro. Allerdings gibt es auch eine Untergrenze, hier 300.000 Euro. Das bedeutet, dass nur Projekte einer bestimmten Größenordnung gefördert werden. Kleinere Projekte (die z.B. nur Gesamtkosten von 100.000 Euro aufweisen) werden von der Förderung ausgeschlossen. Denn alle Gelder, die die EU-Kommission einem Projekt zuschießt, müssen auch für dieses Projekt verwendet und im Budget des Projekts entsprechend verplant werden.

Die Begrenzung der Einzelzuwendungen kann von Call zu Call variieren. Gelegentlich kommt es auch vor, dass der Maximalbetrag einer Zuwendung mit dem Gesamtvolumen des Calls identisch ist. Dies bedeutet dann logischerweise, dass nur ein Projekt finanziert wird und nur ein Antragsteller erfolgreich sein kann. Im vorliegenden Beispiel (Kasten 3) könnten

¹⁵² European Commission (Call 2010), S. 5

theoretisch maximal neun Projekte gefördert werden, wenn sie alle einen erfolgreichen Antrag auf den Minimalbetrag von 300.000 Euro stellen würden. Es gibt im Übrigen keinen Automatismus auf die Ausschüttung des Gesamtbetrags, der für einen Call zur Verfügung steht: "The European Commission [*oder: The Contracting Authority*] reserves the right not to award all available funds."¹⁵³ Dieser Satz ist in jedem Call for Proposals zu finden (siehe Kasten 3). Wenn zu wenig geeignete Anträge/Projekte vorliegen, bleibt somit ein Teil der Finanzmittel ungenutzt und wird möglicherweise anderen Calls zugeschlagen.

Die EU-Kommission finanziert darüber hinaus im Rahmen entwicklungspolitischer Maßnahmen kein Projekt zu 100%. Der Antragsteller muss immer einen gewissen Anteil an Eigenmitteln bereit stellen bzw. eine zusätzliche Geberfinanzierung präsentieren, die nicht aus EU-Geldern stammt. In der Regel finanziert die Kommission 75% der förderfähigen Kosten eines Projekts.^{154 155} Der Satz kann höher ausfallen, wenn die Antragsteller aus dem Zielland kommen, es sich also z.B. um Süd-NGOs handelt (dann liegt er oft bei 90%). Die genauen Zahlen werden in jedem Call bekannt gegeben.

4.2.2.3 Kriterien für Bewerber

Im zweiten Kapitel der Guidelines werden zunächst die Kriterien veröffentlicht, die ein Bewerber bzw. sein Projekt erfüllen muss, um für einen EU-Zuschuss in Frage zu kommen. Hier wird für jeden Call individuell festgehalten, welche Akteure/Organisationen als Antragsteller zugelassen sind. Im NSA-LA Programm handelt es sich dabei in der Regel um nichtstaatliche, nicht-profitorientierte Akteure und/oder lokale Behörden. Oftmals enthält ein Call folgende Fußnote, die die Reichweite des Begriffs NSA erläutert:

"Non-State Actors include: non governmental organisations, organisations representing indigenous peoples, organisations representing national and/or ethnic minorities, local traders' associations and citizens' groups, cooperatives, trade unions, organisations representing economic and social interests, organisations fighting corruption and fraud and promoting good governance, civil rights organisations and organisations combating discrimination, local organisations (including networks) involved in decentralised regional cooperation and integration, consumer organisations, women's and youth organisations, teaching, cultural, research and scientific organisations, universities, churches and religious associations and

¹⁵³ European Commission (Call 2007), S. 5

¹⁵⁴ vgl. bengo: "Werden Eigenmittel benötigt?", <http://www.bengo.de/faq3.html>

¹⁵⁵ vgl. European Commission (Call 2007), S. 6

communities, the media and any non governmental associations and independent foundations, including independent political foundations."¹⁵⁶

Des Weiteren gilt bei EU-Projekten meistens die Regel, dass die antragstellende Organisation den Rechtsstatus einer gemeinnützigen Organisation im Herkunftsland seit mindestens drei Jahren haben muss (für Süd-NSA gilt häufig keine oder eine kürzere Zeitspanne).

Die Herkunft bzw. "Nationalität" einer NGO muss in einem der 27 EU-Mitgliedstaaten oder im Zielland liegen. NGOs aus den USA oder Japan wären somit von Zuwendungen durch die EU ausgeschlossen. Dies gilt auch dann, wenn eine amerikanische NGO Ableger oder Nebenstellen in Europa gründet.

Gleichzeitig muss der Nachweis erbracht werden, "dass sie [die Antragsteller] für ein Projekt die nötige Kompetenz besitzen und dass sie mit der finanziellen Abwicklung nicht überfordert sind."¹⁵⁷ Dies wird in der Regel durch frühere entwicklungspolitische Aktivitäten der NGO im betroffenen Feld/Sektor nachgewiesen, wobei diese Aktivitäten mindestens drei Jahre lang (bei *multi-country* Calls auch fünf Jahre) ausgeübt worden sein müssen (siehe Kasten 4). Auch hier gilt für Süd-NGOs nicht selten keine bzw. eine kürzere Zeitspanne. Zu beachten ist, dass die genannten Zahlen dem Regelfall entsprechen. In Einzelfällen können sie jedoch (wie einige andere Details auch) abweichen.

Kasten 4: Mosambik¹⁵⁸

be able to demonstrate to have regularly carried out activities in the field of development of the kind covered by this programme. NSA and LA from a Member State of the European Union must have carried out such development activities at least during the last three years at the time of the submission of an application, for NSA and LA from Mozambique this requirement is limited to the last two years.

Die notwendigen Angaben, die die antragstellende Organisation (und auch ihre Projektpartner, s.u.) über sich selbst machen muss, werden separat bei der Kommission über die Datenbank PADOR¹⁵⁹ eingereicht. Anhand dieser Angaben prüft die Kommission auch, ob die antragstellende NGO (und ihr/e Partner) über die notwendigen Kapazitäten und Erfahrungen verfügen, um das vorgeschlagene Projekt durchführen zu können:

¹⁵⁶ vgl. ebd., S. 8

¹⁵⁷ bengo: "Wer kann an den EU-Ausschreibungen teilnehmen?", <http://www.bengo.de/faq3.html>

¹⁵⁸ European Commission (Call 2007), S. 8

¹⁵⁹ PADOR steht für "Potential Applicant Dated Online Registration"

"Die EU hat ja spezifische Prüfkriterien, die jetzt über PADOR abgefragt werden. Da geht's um die Erfahrungen in dem Bereich, da geht's um die personellen und finanziellen Kapazitäten [...]. Wenn es ein 1 Mio Euro Projekt sein soll, die Partnerorganisation aber bisher z.B. nur 200.000 Euro Projekte hatte, dann ist das eben eine Nummer zu groß. Das ist aber auch ein wenig Ermessenssache."¹⁶⁰

4.2.2.4 Partner, Bewerbungsmodalitäten, Evaluierung der Anträge

EU-Projekte können für Nord-NGOs in der Regel nur gefördert werden, wenn sie das Projekt mit einer Partnerorganisation vor Ort (d.h. im Zielland) durchführen. Die von der Partnerorganisation durchgeführten Maßnahmen (und die entsprechenden Kosten) sind in der gleichen Weise förderfähig wie die Kosten der antragstellenden Organisation. Die Partnerorganisation muss daher den gleichen Anforderungen genügen wie der Antragsteller (d.h. die Nord-NGO) und entsprechende Nachweise über PADOR bei der Kommission einreichen.¹⁶¹

Andere Akteure, die bei der Implementation des Projekts beteiligt sind, haben den Status von *associates*. Sie müssen kein Partnerschaftsabkommen mit der antragstellenden NGO abschließen und auch nicht den EU-Kriterien der Förderfähigkeit entsprechen. Allerdings dürfen sie auch nicht von der EU-Zuwendung profitieren: "Such associates play a real role in the action but may not receive funding from the grant with the exception of per diem or travel costs."¹⁶²

Diese Unterscheidung zwischen Antragsteller, Partner und Assoziierten ist u.a. deswegen wichtig, weil sie Verwendung der von der EU-Kommission gewährten Verwaltungskostenpauschale eines Projekts betrifft, mit der NGOs nicht selten die am Projekt beteiligten Mitarbeiter bezahlen:

"Der Antragsteller ist der, dem seitens der EU, seitens des Gebers, eine bestimmte Summe zugeschlagen wird. Bei EU-Projekten sind das 7%, die draufgeschlagen werden auf die operativen Kosten (*Verwaltungskostenpauschale*). Und die verwaltet der Antragsteller dann auch. Es bleibt ihm überlassen, wie er sich das mit seinem Kooperationspartner teilt. Und wenn wir jetzt in der Rolle des Partners sind, ist es

¹⁶⁰ Interview Experte C, Ausschnitt 1

¹⁶¹ vgl. European Commission (Call 2007), S. 9

¹⁶² ebd.

einfach ganz normale Verhandlungssache, was man für seine Leistungen eben bekommt bzw. haben möchte."¹⁶³

Antragsteller und Partnerorganisation dürfen also je nach Absprache untereinander diese Verwaltungskostenpauschale aufteilen. Nicht jedoch Akteure, die im Antrag als *associates* gelistet werden.

Im weiteren Verlauf der Richtlinien werden grundsätzliche Vorgaben zur Förderfähigkeit von Maßnahmen und Aktivitäten der Projekte gemacht und bekannt gegeben, welche Art von Kosten angerechnet (d.h. vom EU-Zuschauss beglichen) werden können.

Wichtig für die Antragsteller sind außerdem die Informationen zur erlaubten Dauer des Projekts und zur Sprache, in der die Antragsformulare eingereicht werden müssen. Die erlaubte Dauer eines Projekts wird für jeden Call separat festgelegt. Sie bewegt sich in der Regel in einem Rahmen von 12 bis 60 Monaten. Der oben beispielhaft angeführte Call für Sambia sieht vor: "The initial planned duration of an action may not be lower than 12 months nor exceed 48 months."¹⁶⁴ Der ebenfalls bereits erwähnte Call für Mosambik gibt dagegen einen Rahmen von 24 bis 60 Monaten vor.¹⁶⁵ Die Obergrenze von fünf Jahren gilt meistens bei *multi-country* Calls. Die Dauer eines Projekts wird zwischen den Vertragsparteien im Artikel 2 der *Special Conditions* des Standardvertrages geregelt (zum Standardvertrag, siehe Kapitel 4.2.2.8).¹⁶⁶ Außerplanmäßige Laufzeitverlängerungen eines Projekts sind mittels einer schriftlichen Vertragsänderung möglich. Allerdings nur bis zu der von der Kommission/Delegation im Call festgesetzten Obergrenze (im Beispiel Sambia also bis zu 48 Monaten). Wenn die Dauer eines Projekts von Beginn an auf die Höchstlaufzeit festgelegt wurde, ist keine Verlängerung möglich.

In den Guidelines eines jeden Calls wird auch bekannt gegeben, in welcher Sprache die Anträge eingereicht werden müssen. Grundsätzlich sind dies Englisch, Französisch, Spanisch und Portugiesisch. Deutsch ist als Antragsprache nicht akzeptiert. Oft orientiert sich die Sprache, in der Anträge eingereicht werden können, am jeweiligen Zielland. Im ausgewählten Beispiel-Call für Sambia können Bewerber ihre Anträge folgerichtig nur in Englisch

¹⁶³ Interview Experte C, Ausschnitt 2

¹⁶⁴ European Commission (Call 2010), S. 7

¹⁶⁵ vgl. European Commission (Call 2007), S. 9

¹⁶⁶ vgl. Europäische Kommission (2008b), Art. 2

einreichen.¹⁶⁷ Im Fall Mosambiks (Amtssprache Portugiesisch) sind Englisch, Französisch und Portugiesisch zulässig.¹⁶⁸ Es gibt jedoch auch Calls, in denen beispielsweise nur Portugiesisch oder Spanisch als Antragsprache zugelassen ist.

4.2.2.5 Exkurs: Verschiedene Arten von Calls

Im NSA-LA-Programm wird zwischen zentralen und dezentralen Calls unterschieden.

Zentrale Calls erscheinen in der Regel nur einmal pro Jahr. Dies gilt für die oben genannten *Objectives* 1 (Auslandsprojekte, *multi-country*), 2 (Inlandsprojekte) und 3 (Koordination). Das bedeutet, dass eine interessierte NGO nur einmal im Jahr die Gelegenheit hat, sich um Gelder für Projekte aus den genannten Bereichen zu bewerben. Diese zentralen Calls werden vom EuropeAid *headquarter* in Brüssel ausgeschrieben und verwaltet.

Dezentrale Calls werden von den EU-Delegationen in den Zielländern eigenständig veröffentlicht und verwaltet. Diese betreffen das *Objective* 1 (Auslandsprojekte, *in-country*). Zur Erinnerung: die Gelder für *in-country* Projekte bilden den Hauptteil des NSA-LA-Programms. Im Jahr 2009 wurden knapp 65% der Finanzmittel des Programms für diese Projekte veranschlagt (siehe Tabelle 3). Für dezentrale Calls in den unterschiedlichen Zielländern gibt es keine festgelegten Erscheinungstermine, da jede EU-Delegation in Eigenverantwortung handelt.

Es gibt jedoch eine Ausnahme zur Regelung der zentralen und dezentralen Calls. Das sind Fälle in denen auch die Gelder für *in-country* Projekte zentral durch EuropeAid ausgeschrieben und verwaltet werden:

"Exceptionally, for those targeted countries, where there is no possibility of publishing a local call, grants for in-country interventions will be awarded via call(s) for proposals to be launched and managed by headquarters in Brussels."¹⁶⁹

Im Jahr 2010 wurde ein solcher *in-country* Call zentral für die Länder China, Nordkorea und Iran veröffentlicht.

¹⁶⁷ vgl. European Commission (Call 2010), S. 12

¹⁶⁸ vgl. European Commission (Call 2007), S. 13

¹⁶⁹ European Commission (2010a), S. 3

Eine weitere Unterscheidung, die allerdings lediglich das formale Bewerbungsprozedere betrifft, kann zwischen *restricted calls* und *open calls* vorgenommen werden. Wenn ein Call als *restricted* gekennzeichnet ist, zeigt das ein zweistufiges Antragsverfahren an, bei dem Bewerber zunächst eine Kurzversion ihrer Projektidee einreichen (eine so genannte *Concept Note*). Erst nach positivem Bescheid durch EuropeAid muss bzw. darf ein vollständiger Antrag (*Full Application*) eingereicht werden. Bei einem Call, der als *open* deklariert ist, müssen Concept Note und Full Application zusammen eingereicht werden.

4.2.2.6 Concept Note und Full Application

Wichtig für Bewerber sind die Hinweise zur Concept Note (CN) und zum Vollantrag, die ebenfalls in Kapitel 2 der Guidelines eines Calls gegeben werden (die eigentlichen Antragsformulare befinden sich im Anhang des Calls). Die Struktur der Concept Note bzw. des Vollantrags für ein EU-Projekt innerhalb des NSA-LA Programms bzw. des DCI ist standardisiert und daher bei jedem Call gleich.

Eine Concept Note darf maximal vier Seiten lang sein und muss drei Punkte beinhalten. Der Antragsteller muss a) **die Relevanz** seines Projekts in Bezug auf die Zielgruppen und auf die entsprechenden *Objectives* des Calls darlegen, b) eine **Beschreibung** des Projekts, seiner Ziele und Aktivitäten (sowie der involvierten Akteure) abgeben und c) die **Nachhaltigkeit** des Projekts (inklusive möglicher Risiken und *follow-up* Maßnahmen) erläutern.¹⁷⁰

Die Kommission evaluiert die Concept Note anhand eines Bewertungsrasters (*evaluation grid*; siehe Kasten 5). Die Bewertung erfolgt mittels eines Punktesystems von 1 (very poor) bis 5 (very good).

¹⁷⁰ vgl. European Commission (Call 2010a), S. 5f.

Kasten 5: *evaluation grid*¹⁷¹

	Scores	
1. Relevance of the action	Sub-score	15
1.1 Relevance of the action needs and constraints of the country/region to be addressed in general, and to those of the target groups and final beneficiaries in particular.	5	
1.2 Relevance to the priorities and objectives mentioned in the Guidelines.	5(x2)*	
2. Effectiveness and Feasibility of the action	Sub-score	25
2.1 Assessment of the problem identification and analysis.	5	
2.2 Assessment of the proposed activities (practicality and consistency in relation to the objectives, purpose and expected results).	5(x2)*	
2.3 Assessment of the role and involvement of all stakeholders and, if applicable, proposed partners.	5(x2)*	
3. Sustainability of the action	Sub-score	10
3.1 Assessment of the identification of the main assumptions and risks, before the start up and throughout the implementation period.	5	
3.2 Assessment of the identification of long-term sustainable impact on the target groups and final beneficiaries.	5	
TOTAL SCORE		50

*the scores are multiplied by 2 because of their importance

Die Kommission legt besonderen Wert auf den Bereich "Relevanz". Dies verdeutlicht folgende Anmerkung in den Guidelines: "[...] only the Concept Notes which have been given a score of a minimum of 12 points in the category "Relevance" as well as a minimum total score of 30 points will be considered for pre-selection." [*Hervorhebung im Original*]¹⁷²

Experte C erläutert:

"Der Evaluation Grid wird ja mit den Guidelines veröffentlicht. Da sieht man grundsätzlich, wie viele Punkte man wo erreichen kann. Es gibt auch die Spezifizierung, dass man in einzelnen Bereichen eine bestimmte Mindestpunktzahl erreichen muss. Wenn man in einer Sektion also die Mindestpunktzahl unterschreitet, ist man automatisch ausgeschieden."¹⁷³

Das Prozedere bei den vollständigen Anträgen läuft ähnlich ab, wenn auch in umfangreicherer Form. Zusätzlich zur Maßnahmenbeschreibung (inkl. Relevanz, Methode und Nachhaltigkeit) wird vom Antragsteller ein Zeitplan, ein Logframe und ein ausführliches Budget verlangt. Entsprechend ausführlicher stellt sich das *evaluation grid* dar.¹⁷⁴

¹⁷¹ European Commission (Call 2010), S. 15

¹⁷² ebd.

¹⁷³ Interview, Experte C: Ausschnitt 5

¹⁷⁴ vgl. ebd., S. 16f.

4.2.2.7 Fristen

Wenn ein Call veröffentlicht wird, haben die Bewerber in der Regel einige Wochen Zeit, um zunächst die Concept Note einzureichen (bei einem *restricted call*) bzw. Concept Note und Full Application (FA) gemeinsam einzureichen (bei einem *open call*).

Bei dem schon genannten Beispiel des Calls für Sambia¹⁷⁵ handelt es sich um einen *open call*. Er wurde am 31. Januar veröffentlicht und die Anträge mussten bis zum 7. Mai eingereicht werden. Den Bewerbern blieb in diesem Fall also ca. dreizehn Wochen Zeit, um CN und FA vorzubereiten.

Beim Mosambik-Call¹⁷⁶ handelt es sich hingegen um einen *restricted call*. Er wurde am 26. Februar veröffentlicht und die CN musste spätestens am 11. April eingereicht werden. Hier hatten die Bewerber also nur etwa sechs Wochen Zeit.

Vergleicht man verschiedene Calls miteinander, stellt man fest, dass diese Einteilung der Fristen (für einen *restricted call* etwa sechs bis sieben Wochen; für einen *open call* etwa zwölf bis dreizehn Wochen) relativ konstant bleibt, es aber individuell durchaus immer wieder Abweichungen von ein bis zwei Wochen geben kann. Die exakte Dauer der Fristen wird offenbar von den Delegationen selbst festgelegt.

4.2.2.8 Der Standardvertrag

Wenn sowohl Concept Note als auch Full Application das Auswahlverfahren überstehen, wird der erfolgreichen NGO von der Kommission ein Vertrag angeboten, der so genannte Standardvertrag (oder *Grant Contract*). Dieser besteht erstens aus dem Vertragstext (den *Special Conditions*), der für das jeweils vorliegende Projekt entworfen wird. Darüber hinaus beinhaltet er die *General Conditions* mit dem etwas sperrigen Titel: "Allgemeine Bedingungen für von der Europäischen Gemeinschaft finanzierte Zuschussverträge für Maßnahmen im Außenbereich".¹⁷⁷ Diese Bedingungen stellen die rechtliche bzw. vertragliche Grundlage für die Vertragsparteien (Kommission und Zuschussempfänger) dar. Darin sind beispielsweise auch technische Details wie Berichtsfristen, die Rechnungsführung und die Verwendung oder Rückzahlung von Zinsen geregelt.

¹⁷⁵ vgl. European Commission (Call 2010)

¹⁷⁶ vgl. European Commission (Call 2007)

¹⁷⁷ siehe: Europäische Kommission (2008a)

Weil die in den *General Conditions* enthaltenen Finanzbestimmungen für die Projektabwicklung der NGOs maßgeblich (aber nicht ganz unkompliziert) sind, hat der europäische Dachverband der entwicklungspolitischen NGOs, CONCORD, in Abstimmung mit der juristischen Abteilung von EuropeAid im Jahr 2006 den ersten "Reader" zu den Allgemeinen Bedingungen des Standardvertrags (in der Version 2003) veröffentlicht.¹⁷⁸ Ende 2008 erschien der zweite "Reader" zu Version 2007 des Standardvertrags.¹⁷⁹

Die Kommission hat in der vergangenen Dekade den Standardvertrag mehrmals verändert, sodass nun verschiedene Versionen in Umlauf sind (2000, 2003, 2006, August 2006, 2007, 2008). Dabei ist für die NGOs nicht die jeweils aktuellste Version relevant, sondern immer die Version des Vertrags, die man unterschrieben hat. Da Projekte über mehrere Jahre laufen können, kann es sein, dass man bei der Abrechnung des Projekts mit einer inzwischen veralteten (aber nichts desto trotz gültigen) Vertragsversion zu tun hat. Für zukünftige bzw. neue Projekte gilt dann natürlich jeweils die aktuelle Version des Vertrags. Die verschiedenen Versionen unterscheiden sich teilweise in sehr wichtigen Punkten voneinander, teilweise aber auch nur in einigen wenigen Details. Die Reader von CONCORD (insbesondere der Reader zum Standardvertrag in der Version 2007) erklären nicht nur jeden einzelnen Artikel der *General Conditions*, sondern erläutern auch die Unterschiede (wenn vorhanden) zu früheren Vertragsversionen.

4.2.2.9 Die Projektphase

In der Phase der Projektimplementation richtet sich der Fokus auf die Zwischenberichte, die die Zuschussempfänger der Kommission bzw. der Delegation spätestens 12 Monate nach Projektbeginn übermitteln müssen.¹⁸⁰ Diese Zwischenberichte gehen immer mit einer Zahlungsanforderung an die Kommission einher, denn der Zuschuss wird in Raten gezahlt. Erst wenn mindestens 70% der ersten Rate der Kommission verausgabt wurde, kann die zweite Rate angefordert werden. Werden diese 70% innerhalb eines Jahres nicht erreicht, kann und soll eigentlich auch kein Zwischenbericht abgegeben werden. In dem Fall muss die Berichtsfrist schriftlich verlängert werden. Jedoch:

"In den meisten Fällen bestehen die darauf, dass wir auch bei Nicht-Erfüllung der 70% zum Jahresende einen narrativen Bericht und auch einen Finanzreport schicken,

¹⁷⁸ siehe: CONCORD (2006)

¹⁷⁹ siehe: CONCORD (2008)

¹⁸⁰ vgl. Europäische Kommission (2008a), Art. 2.5.

nur dass der halt nicht auditiert und nicht offiziell ist und auch nicht mit einer Zahlungsanforderung verbunden ist."¹⁸¹

Jedoch kann es vorkommen, dass man als NGO häufiger informieren muss. Dies wird durch die Artikel 2.2. und 2.4. der Finanzbestimmungen abgedeckt: "Der öffentliche Auftraggeber kann jederzeit zusätzliche Informationen verlangen, die innerhalb von 30 Tagen nach der entsprechenden Aufforderung zu übermitteln sind."¹⁸² Und: "Zusätzliche Berichtspflichten sind gegebenenfalls in den Besonderen Bedingungen geregelt."¹⁸³

In der Praxis kann es vorkommen, dass diese Regelungen dazu benutzt werden, von Seiten der Kommission bzw. Delegation eine über die übliche 12-Monatsfrist hinausgehende (d.h. häufigere) Berichtspflicht zu installieren (siehe dazu: Kapitel 9.2.2.2 a).

Nach Abschluss der operativen Phase des Projekts folgt der Abschlussbericht und die Schlusszahlung der Kommission. Wenn der Zuschuss der Kommission höher als 100.000 Euro ausfällt, muss am Ende des Projekts auch eine so genannte *expenditure verification* (Rechnungsprüfung) durch eine externe Prüfgesellschaft vorgelegt werden. Die offizielle Vertragslaufzeit endet erst 18 Monate nach dem vereinbarten Projektabschluss:

"Die Zahlungspflichten der Europäischen Union aus diesem Vertrag enden 18 Monate nach Ende des in Artikel 2 der Besonderen Bedingungen festgelegten Zeitraums für die Durchführung der Maßnahme, sofern der Vertrag nicht nach Artikel 12 gekündigt wird."¹⁸⁴

¹⁸¹ Interview Experte C, Ausschnitt 3

¹⁸² Europäische Kommission (2008a), Art. 2.2.

¹⁸³ ebd., Art. 2.4.

¹⁸⁴ ebd., Art. 11.6.

5. Das Kofinanzierungsverfahren des BMZ

Der Bundeshaushaltsplan 2010 der Bundesrepublik Deutschland umfasst eine Liste von Einzelplänen¹⁸⁵, die den jeweiligen Ressorts und Bundesbehörden zugeordnet sind. Der Einzelplan 23 betrifft das Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ). Im Kapitel 2 des Einzelplans 23 findet man den Punkt "Zuweisungen und Zuschüsse (ohne Investitionen)". Dieser enthält den Titel 687 06 "*Förderung entwicklungswichtiger Vorhaben privater deutscher Träger*". Dahinter verbirgt sich die Kofinanzierung deutscher Nichtregierungsorganisationen durch die deutsche Bundesregierung.

2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
19,7 Mio	25 Mio	29 Mio	29 Mio	29 Mio	31 Mio	33 Mio	38 Mio

Abbildung 7: Das jährliche Budget für den BMZ-Titel 687 06 der Jahre 2002-2009 (in Euro)

Die Abbildung 7 zeigt die Entwicklung des jährlichen Budgets für die Förderung privater Träger. Laut Bundeshaushaltsplan beträgt das Soll für 2010 sogar 58 Mio Euro.¹⁸⁶

Die rechtliche Grundlage für den Fördertitel 687 06 bilden (gemeinsam mit den Allgemeinen Verwaltungsvorschriften der Bundeshaushaltsordnung) die Förderrichtlinien des BMZ.¹⁸⁷ Sie regeln, wer als Zuwendungsempfänger profitieren kann, welche Voraussetzungen dafür erfüllt sein müssen und welche Art von Projekten gefördert wird. Darüber hinaus bestimmen sie das Verfahren der Förderung und den finanziellen Rahmen (Umfang und Höhe) der Zuwendungen. Ebenfalls wichtig sind die "Besonderen Nebenbestimmungen für Zuwendungen des BMZ für die Förderung entwicklungswichtiger Vorhaben privater deutscher Träger". Sie ergänzen die Förderrichtlinien mit technischen Details.

¹⁸⁵ Bundesfinanzministerium: <http://www.bundesfinanzministerium.de/bundeshaushalt2010/html/ep00.html>

¹⁸⁶ ebd.: <http://www.bundesfinanzministerium.de/bundeshaushalt2010/pdf/epl23/s230268706.pdf>

¹⁸⁷ siehe Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2007)

5.1 Wer wird gefördert?

Die Voraussetzungen für den Erhalt von Fördermitteln regelt der Artikel 3 der Förderrichtlinien. Danach sind Vereine und Nichtregierungsorganisationen mit Sitz in Deutschland förderfähig, deren "Gemeinnützigkeit oder Mildtätigkeit steuerrechtlich anerkannt ist".¹⁸⁸ Ausgeschlossen sind Vereine oder NGOs, die Teil einer internationalen Organisation sind, sowie NGOs an denen privatwirtschaftliche Unternehmen oder öffentlich-rechtliche Körperschaften in irgendeiner Form beteiligt sind.¹⁸⁹ Voraussetzung ist darüber hinaus eine nachgewiesene, entwicklungspolitische Tätigkeit in einem Entwicklungsland von mindestens drei Jahren. Dazu muss die NGO "fachlich, personell und organisatorisch" in der Lage sein, Projekte durchzuführen.¹⁹⁰

5.2 Was wird gefördert?

Gefördert werden entwicklungspolitische Projekte in den Partnerländern, die die "wirtschaftliche, soziale oder ökologische Situation armer Bevölkerungsgruppen [...] unmittelbar und nachhaltig verbessern".¹⁹¹ *bengo*, die Beratungsstelle für private Träger in der Entwicklungszusammenarbeit, ergänzt dazu:

"Die Kriterien für die Förderung sind bewusst sehr offen gehalten. [...] Projekte müssen dazu beitragen, Grundbedürfnisse benachteiligter Bevölkerungsgruppen im Projektland zu sichern, z. B. nach Bildung, Gesundheit, Ernährung, Einkommen, etc. Wichtig ist, dass sich diese Menschen als Adressaten des Projektes an der Planung und Durchführung beteiligen."¹⁹²

In Artikel 1 der Richtlinien wird betont, dass Projekte gefördert werden, "an denen die Bundesregierung ein entwicklungspolitisches Interesse hat".¹⁹³ Geografisch ist den NGOs dabei jedoch keine besondere Beschränkung auferlegt. Maßgeblich ist die OECD/DAC-Liste der Entwicklungsländer.¹⁹⁴ Die Vorgabe des *Code of Conduct* der EU-Kommission (siehe Kapitel 3.1.) an die Geber, sich auf Schwerpunktländer zu fokussieren, und die entsprechende Beschränkung des BMZ auf seine derzeit 49 Partnerländer¹⁹⁵ greift in diesem Falle nicht. Die Übertragung der Beschränkung auf die deutschen NGOs käme einer Ungleichbehandlung

¹⁸⁸ ebd., Art. 3.1

¹⁸⁹ vgl. ebd., Art. 3.2

¹⁹⁰ ebd., Art. 3.3

¹⁹¹ ebd., Art. 2

¹⁹² *bengo*: <http://www.bengo.de/voraussetzungen.html>

¹⁹³ vgl. ebd., Art. 1

¹⁹⁴ BMZ: http://www.bmz.de/de/ministerium/haushalt/imDetail/0-2_DAC-Laenderliste_Berichtsjahre_2009-2010.pdf

¹⁹⁵ vgl. BMZ: http://www.bmz.de/de/was_wir_machen/laender_regionen/index.html

gleich. NGOs, die sich in Ländern engagieren, die nicht zu einem der Partnerländer der Bundesregierung gehören, könnten keine Fördergelder beantragen und wären entsprechend benachteiligt. Insofern muss man die Formulierung des Artikel 1 der BMZ-Förderrichtlinien ("[...] Projekte [...], an denen die Bundesregierung ein entwicklungspolitisches Interesse hat.") wohl so interpretieren, dass das entwicklungspolitische Interesse der deutschen Bundesregierung nicht *grundsätzlich* auf ihre Partnerländer beschränkt ist.

Beim BMZ können NGOs, die sich dort erstmalig um eine Förderung bewerben, zunächst nur ein so genanntes Kleinprojekt beantragen. Kleinprojekte haben eine Dauer von maximal einem Jahr und eine Höchstfördersumme von 37.500 Euro. Daraus ergeben sich dann maximale Gesamtprojektkosten von 50.000 Euro, da Zuwendungsempfänger vom BMZ maximal eine Förderung von 75% der Gesamtkosten erhalten. Die verbleibenden 25% (bei Kleinprojekten im Höchstfall also 12.500 Euro) muss der Antragsteller aus Eigenmitteln (mindestens 10%) oder Mitteln des Projektpartners aus dem Zielland (höchstens 15%) aufbringen. In keinem Fall dürfen diese 25% aus anderen *öffentlichen* Mitteln stammen.¹⁹⁶

Kasten 6: inhaltliche Vorgaben für Kleinprojekte¹⁹⁷

Welchen Rahmen gibt das BMZ vor für Klein-Projekte?

Förderungswürdige Klein-Projekte sind Projekte,

- deren angestrebter entwicklungspolitischer Erfolg schnell erreichbar ist,
- die in sich geschlossene Maßnahmen sind, die zu keinen wiederkehrenden Verpflichtungen führen,
- die so ausgerichtet sind, dass notwendige Sachgüter in der Regel im Partnerland oder in benachbarten Partnerländern mit Entwicklungszusammenarbeit beschafft werden können,
- die in keinem unmittelbaren Zusammenhang mit anderen Projekten der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit stehen.

¹⁹⁶ vgl. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2007), Art. 5.1.3

¹⁹⁷ bengo: http://www.bengo.de/erstantrag_kleinprojekt0.html

NGOs, die bereits vom BMZ gefördert wurden, können auch Fördergelder für mehrjährige Projekte beantragen. Die Obergrenze liegt zeitlich bei vier Jahren und finanziell bei 500.000 Euro.¹⁹⁸

5.3 Wie wird gefördert?

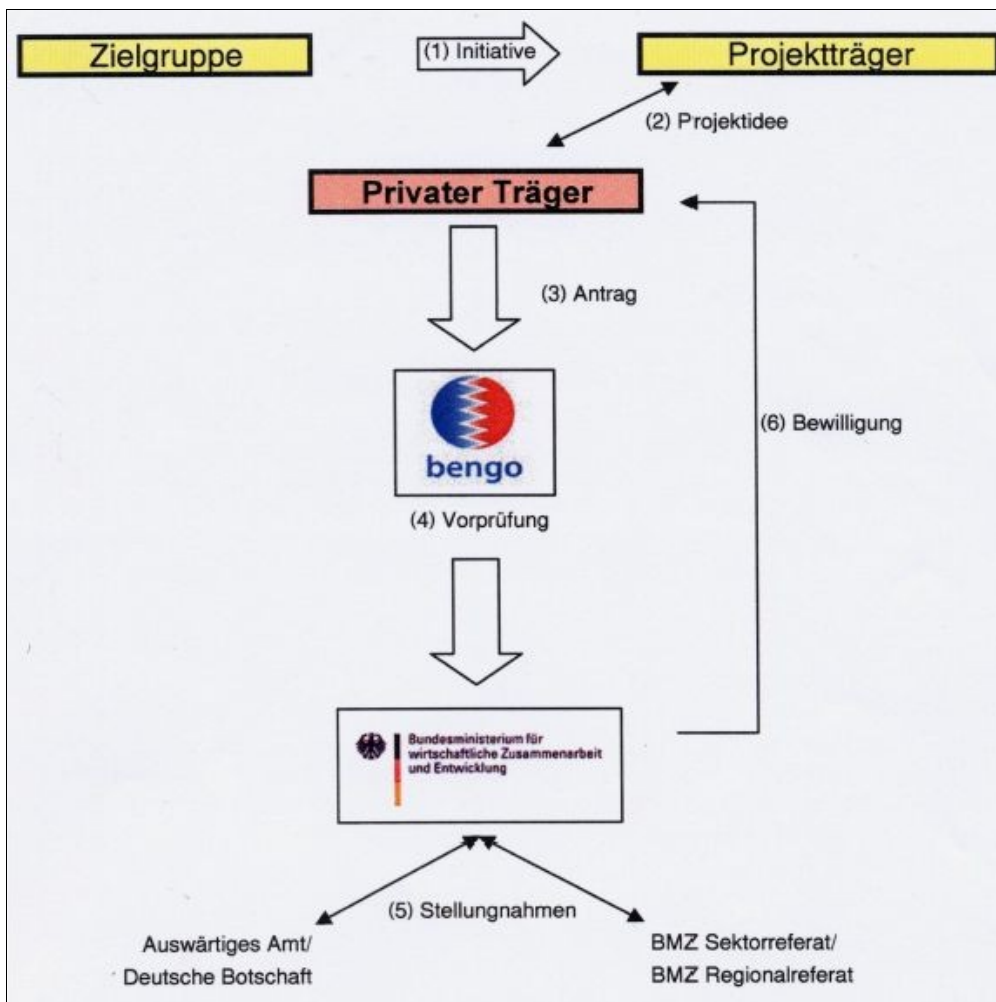


Abbildung 8: Das Kofinanzierungsverfahren des BMZ

Idealerweise geht die Projektidee aus einer Initiative der Zielgruppe im Partnerland hervor. Diese Idee wird vom Projekträger (einer Organisation oder einem Verein vor Ort) aufgenommen. Ein deutscher privater Träger (also eine deutsche NGO) kann das als Antragsteller beim BMZ fungieren. Die Kooperation mit einer lokalen Partnerorganisation ist bei der Förderung durch das BMZ verpflichtend.¹⁹⁹

¹⁹⁸ vgl. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2007), Art. 4.1 und 5.1.2

¹⁹⁹ vgl. ebd., Art. 3.4

Das BMZ hat mit *bengo* eine Beratungsstelle eingerichtet, die NGOs nicht nur hinsichtlich Projektförderung und Antragstellung unterstützt, sondern für alle Antragsteller die obligatorische, zentrale Anlaufstelle ist. *bengo* führt eine formelle Vorprüfung aller Anträge durch und leitet sie danach mit einem Votum in Form eines Kriterienrasters bzw. einer Checkliste an das zuständige Referat des BMZ weiter. Im Ministerium selbst findet schließlich das Bewilligungsverfahren statt. *bengo* selbst gibt auf seiner Homepage an: "Die allermeisten Projekte, die die Vorprüfung von *bengo* erfolgreich durchlaufen, werden auch vom BMZ bewilligt."²⁰⁰

Im Bewilligungsverfahren werden die Stellungnahmen der zuständigen Regional- und Sektorreferate des BMZ sowie der zuständigen Botschaft eingeholt. Das Bewilligungsverfahren, also das Weiterleiten des Antrags von *bengo* an das BMZ bis zur Bewilligung (in der Abbildung 8 die Schritte 4 bis 6), "dauert in der Regel etwa sechs bis acht Wochen."²⁰¹

Zeitraubend kann je nach Einzelfall auch der Schritt 3 sein. *bengo* berät die NGO ausführlich und die wenigsten NGOs präsentieren gleich den perfekten Antrag, der nach Prüfung umgehend weitergeleitet wird. Oft werden zunächst die Projektideen vorgestellt, die dann gemeinsam mit *bengo* in einen Projektantrag umgewandelt werden. In anderen Fällen werden Projektanträge mehrfach mit Verbesserungsvorschlägen oder Nachfragen an die NGOs zurückgesandt, bevor sie formell geprüft werden. Erstantragstellern empfiehlt das BMZ in seinen Förderrichtlinien zudem den Besuch eines der Schulungsseminare von *bengo*.²⁰²

²⁰⁰ *bengo*: <http://www.bengo.de/prozedere0.html>

²⁰¹ vgl. ebd.

²⁰² vgl. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2007), Art. 3.3

6. Der Vergleich der Kofinanzierungsverfahren von EU-Kommission und BMZ

Mit dem folgenden Vergleich der Kofinanzierungssysteme der EU-Kommission und des BMZ soll keine kompetitive Gegenüberstellung vorgenommen werden. Der Vergleich soll nicht dazu dienen, das "bessere" Modell zu ermitteln.

Stattdessen dient er dazu, durch das Feststellen von Unterschieden auf bestimmte Eigenarten und Besonderheiten des EU-Kofinanzierungssystems aufmerksam zu werden. Der Vergleich soll also programmorientiert sein, d.h. er fragt bestimmte Parameter der beiden Förderprogramme ab und vergleicht diese miteinander.

Das Feststellen der Besonderheiten des EU-Kofinanzierungsverfahrens ist wichtig für die Beantwortung der Frage, welche system- und programmimmanente Einstiegsbarrieren bzw. Ausschlusskriterien für NGOs im derzeitigen EU-Kofinanzierungsverfahren vorhanden sind. Denn die Besonderheiten des EU-Kofinanzierungsverfahrens sind teilweise ursächlich für bestehende Einstiegsbarrieren.

Der Vergleich ist aber auch deswegen interessant, weil er einen Überblick darüber bietet, welche Punkte eines Förderprogramms unterschiedlich gestaltet werden können und wo Gestaltungsspielraum liegt.

Der Vergleich soll kurz gehalten werden (weil die Basisinformationen schon in den vorhergehenden Kapiteln genannt wurden) und unter vier Stichpunkten durchgeführt werden:

- **Programmebene:** ein Vergleich der finanziellen Ausgestaltung der beiden Förderprogramme
- **Verfahrensebene:** ein Vergleich der beiden Verfahren der Mittelvergabe
- **Anforderungsebene:** ein Vergleich der Anforderungen an die potentiellen Zuschussempfänger
- **Antragsebene:** ein Vergleich der Antrags- und Bewerbungsverfahren

Obwohl auf EU-Seite verschiedene thematische Programme und Instrumente (Environment, Investing in People, Menschenrechte) teilweise für NGOs offen stehen, beschränkt sich dieser

Vergleich auf das NSA-LA-Programm, das in Kapitel 4.1 vorgestellt wurde. Es ist als einziges Programm ganz spezifisch und bewusst auf die Kofinanzierung nichtstaatlicher Akteure ausgerichtet, genau wie der BMZ Fördertitel 687 06. Ein Vergleich zum BMZ Fördertitel erlaubt sich aber auch deswegen, weil hauptsächlich formale Rahmenbedingungen verglichen werden, weniger die inhaltliche Zielsetzung oder Thematik der NGO-Projekte, die letztlich durch die Programme gefördert werden. Denn die Prämisse beider Programme ist die Gleiche: die Unterstützung *zivilgesellschaftlicher* Akteure und Maßnahmen im Bereich der Entwicklungspolitik.

6.1 Die Programmebene

Das NSA-LA-Programm verfügt mit etwa 181 Mio Euro im exemplarischen Jahresvergleich für 2009 über ein etwa sechs mal höheres Budget als der BMZ Fördertitel mit etwa 34 Mio Euro. Die BMZ-Mittel sollen für 2010 jedoch deutlich ansteigen. Für das NSA-LA-Programm sind die Mittel für lokale Behörden (Budgetlinie 21-03-02, etwa 31 Mio Euro) in dieser Aufstellung bereits rausgerechnet.

Die Reichweite beider Programme ist geografisch nicht begrenzt. Maßgeblich ist die DAC-Liste der Entwicklungsländer. Das bedeutet, dass Projekte von NGOs sowohl bei der EU-Kommission als auch beim BMZ *grundsätzlich* in jedem Entwicklungsland förderfähig sind. Allerdings veröffentlicht die EU-Kommission in ihren Jahresarbeitsprogrammen jeweils eine aktuelle Liste der im jeweiligen Jahr zugelassenen Länder (siehe Kapitel 4.1.3). Diese ist zwar recht umfassend, aber nicht notwendigerweise erschöpfend. Das heißt, es muss nicht jedes Entwicklungsland der OECD/DAC-Liste zwingend auf der Prioritätenliste der EU-Kommission auftauchen.

Die Gelder werden im NSA-LA-Programm jedoch in den jeweiligen Jahresarbeitsprogrammen geografisch zugeteilt. Die Delegationen haben sich für die PVD-Calls (d.h. die Ausschreibungen für *in-country* Projekte) vorab um Gelder bei EuropeAid beworben (siehe Kapitel 3.5.2). Man weiß also in etwa, welche Gelder wo eingesetzt werden sollen. Beim BMZ gibt es im Vorfeld keine geografische Verteilung der Mittel des Titels 687 06. Dort entscheidet salopp gesagt die Nachfrage der antragstellenden NGOs. Wenn es beispielsweise keine NGO gibt, die in Tadschikistan ein Projekt durchführen möchte, dann werden dort auch keine Mittel aus diesem BMZ-Titel verwendet. Der wichtige Unterschied: beim NSA-LA Programm entscheidet der Geber, wohin die Mittel fließen, das BMZ orientiert

sich beim Titel 687 06 an den Zuschussempfängern (den NGOs), ohne sich freilich die Letztentscheidung (d.h. Bewilligung des Antrags) nehmen zu lassen.

6.2 Die Verfahrensebene

Der größte Unterschied zwischen den beiden Fördermittelprogrammen ist am jeweiligen Ausschreibungsverfahren festzumachen. Drei Punkte stechen besonders hervor.

1) Das BMZ vergibt seine Gelder ausnahmslos zentralisiert. Das heißt, alle Bewerbungen richten sich an das BMZ. Dort werden auch die Mittel verwaltet und die Zwischen- und Abschlussberichte überprüft. Die EU-Kommission verfolgt hingegen einen Trend zu Dezentralisierung. Für die Kofinanzierung bedeutet das eine teilweise Verlagerung der Ausschreibungen auf die Delegationen in den Zielländern (die nach Inkrafttreten des Lissabon-Vertrags nun auch formell EU-Botschaften genannt werden können). Das gilt für fast alle *in-country* Projekte (siehe Kapitel 4.1.1). Die Delegationen übernehmen sämtliche Donor-Aufgaben (Evaluierung und Auswahl der Anträge, Prüfung der Zwischen- und Abschlussberichte, Projektbesuche usw.). Einige Calls werden jedoch weiterhin zentral von EuropeAid ausgeschrieben und verwaltet. NGOs müssen sich also im Vorfeld informieren, welche Calls zentral und welche dezentral ausgeschrieben werden. Die Probleme, die sich aus der so genannten Dekonzentration ergeben können, werden in Kapitel 9 näher erläutert. Um das Verfahren noch mal deutlich zu machen: würde man das System der EU-Kofinanzierung auf die BMZ-Kofinanzierung übertragen, bedeutete dies die Verlagerung der Projektverwaltungs- und ausschreibungskompetenzen auf die Botschaften der Bundesrepublik Deutschland.

2) Ein wichtiger Unterschied zwischen den beiden Fördermittelprogrammen ergibt sich aus der individuellen Zuwendungshöhe. Das BMZ hat dafür klare Regeln und Grenzen gesetzt. Kleinprojekte beginnen bei einer Zuwendungshöhe von 10.000 Euro (bis maximal 37.500 Euro). Größere Projekte werden mit bis zu 500.000 Euro gefördert. Bei der EU-Kofinanzierung wird die minimale und die maximale Zuwendungshöhe mit jedem Call individuell festgelegt. Besonders die minimale Zuwendungshöhe liegt hier in der Regel deutlich höher als beim BMZ. Bei einer Untersuchung der NSA-LA-Calls, die im Zeitraum vom 1.1.2010 bis zum 16.8.2010 veröffentlicht wurden, ergibt sich eine durchschnittliche *Minimalzuwendungshöhe* von 166.000 Euro pro Projekt. Die niedrigste Minimalzuwendung liegt für diesen Zeitraum bei 20.000 Euro, die höchste Minimalzuwendung bei 500.000 pro

Projekt. Die durchschnittliche *Maximalzuwendungshöhe* liegt bei 585.000 Euro, mit der niedrigsten Maximalzuwendung von 60.000 Euro und der höchsten Maximalzuwendung von 4 Mio Euro pro Projekt (beim zentralen *multi-country* Call für 2010).

3) Der augenfälligste Unterschied zwischen der EU- und der BMZ-Kofinanzierung liegt in der Verfahrensweise der Ausschreibung. Während die NGOs bei der BMZ-Kofinanzierung initiativ und aktiv handeln können, sind sie bei der EU-Kofinanzierung zunächst in einer passiven Rolle, weil sie auf die Veröffentlichung eines *Call for Proposals* warten müssen, welcher genaue Vorgaben für die Fristen enthält, binnen derer Concept Note und Vollantrag eingereicht werden müssen. Dieses Verfahren zwingt die NGOs in eine eher abwartende Position. Das BMZ erlaubt NGOs prinzipiell zu jeder Zeit die Einreichung von Projektanträgen. Einschränkungen gibt es bei einjährigen Kleinprojekten, die sich am Kalenderjahr orientieren und regelmäßig am Ende eines Kalenderjahres beendet (und dementsprechend früh im Jahr beantragt) sein müssen. Grundsätzlich befinden sich die NGOs jedoch in der aktiven Position, aus der heraus sie initiativ an den Geber herantreten und (im Gegensatz zur EU) nicht auf eine Aufforderung des Gebers warten müssen.

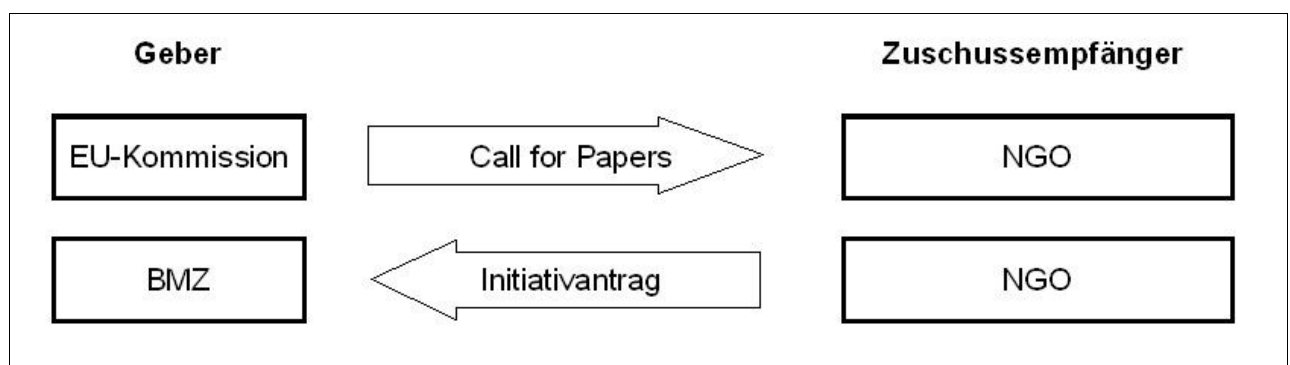


Abbildung 9: Die jeweilige Rolle der NGO bei EU- und BMZ-Kofinanzierung

6.3 Die Anforderungsebene

Grundsätzlich sind die Voraussetzungen oder Kriterien vergleichbar, die die Geber an die potentiellen Zuschussempfänger als juristische Personen stellen. Sie weichen lediglich im Detail ab. Denn sowohl bei der EU als auch beim BMZ müssen NGOs nachweisen, dass sie Erfahrung in der Durchführung entwicklungspolitischer Projekte haben und bereits seit einigen (in der Regel seit drei) Jahren als eingetragene Organisation bestehen. Beide Geber prüfen die finanziellen und personellen Kapazitäten der NGOs. Eine Partnerschaft mit einer lokalen NGO wird in nahezu 100% der Fälle vom Geber verlangt. Bei der EU-Kofinanzierung

kann es für eine NGO je nach Call auch erlaubt sein, eine Partnerschaft mit einer LA einzugehen bzw. selbst als Partner bei einem Call aufzutreten, der sich an LA als Antragsteller richtet.

Die Möglichkeit, dass Süd-NGOs bei der EU-Kommission als Antragsteller auftreten können, markiert einen deutlichen Unterschied zum BMZ-Fördertitel, unter dem ausnahmslos nur deutsche NGOs Anträge stellen dürfen. Für Süd-NGOs sind die Zugangsvoraussetzungen bei der EU-Kommission in der Regel etwas etwas weniger streng als für Nord-NGOs.

Beide Förderprogramme richten sich ihrem Wesen nach hauptsächlich an Nichtregierungsorganisationen. Allerdings unterscheiden sich nicht nur die verwendeten Begrifflichkeiten, sondern auch der Umfang der damit inkludierten Akteure. Die EU-Kommission spricht von *Non-State Actors* (NSA) und definiert die jeweils zugelassenen Akteure für jeden Call individuell. Dabei umfasst der Begriff in der Regel eine sehr breite Spanne von Akteuren, zu denen auch Universitäten, kirchliche Organisationen oder Medien gehören können (siehe dazu Kapitel 4.1.4 und 4.2.2.3). Das BMZ spricht von "privaten Trägern", deren Gemeinnützigkeit steuerrechtlich anerkannt sein muss, und hat damit einen deutlich engeren Rahmen von Organisationen, die antragsberechtigt sind. Das Attribut "nicht-staatlich" allein ist beim BMZ nicht ausreichend.

Ein verfahrenstechnischer Unterschied zwischen EU-Kommission und BMZ ist bei der Prüfung der Zugangsvoraussetzungen festzustellen. Das BMZ (bzw. *bengo* in seiner Funktion als Vorprüfstelle) überprüft, ob eine NGO die formellen Voraussetzungen erfüllt, bevor ein Antrag zur Bewilligung eingereicht werden kann. Die EU-Kommission hingegen prüft zunächst die Concept Notes und die Vollanträge. Erst danach werden die in der Datenbank PADOR deponierten Daten der NGO dahingehend überprüft, ob sie den formalen Voraussetzungen und den jeweiligen Anforderungen des Calls entsprechen. Diese so genannte *eligibility verification* erfolgt nur, wenn der Antrag zuvor erfolgreich geprüft wurde.²⁰³

6.4 Die Antragsebene

Beim Antragsverfahren lassen sich das zweistufige Verfahren der EU-Kommission (Concept Note und Full Application) vom prinzipiell einstufigen Verfahren des BMZ (ein einzelner

²⁰³ vgl. u.a. European Commission (Call 2007), S. 22

Antrag) unterscheiden. Selbst wenn es sich bei einer Ausschreibung der EU-Kommission um einen *open call* handelt, CN und FA also gemeinsam eingereicht werden müssen, bleibt (zumindest aus Sicht des Gebers) die Zweistufigkeit bestehen, weil die Kommission dann zunächst die CN prüft, während die FA nur bei entsprechend positiver Bewertung zur Prüfung herangezogen wird. Beim BMZ-Kofinanzierungsverfahren gibt es hingegen nur einen Antrag, der alles Wesentliche enthalten muss.

Die Antragsverfahren unterscheidet sich weiterhin in ihrer Mittel- bzw. Unmittelbarkeit voneinander. Sobald bei der EU-Kofinanzierung der entsprechende Call erschienen ist, hat der Antragsteller eine Frist von wenigen Wochen, um den Antrag bzw. zunächst die Concept Note einzureichen. Zwar veranstaltet die jeweilige Delegation möglicherweise noch das ein oder andere Informations-Meeting für interessierte Antragsteller. Hinweise zum eigenen Antrag erhält eine NGO von der Kommission/Delegation jedoch nicht. Dieser geht *unmittelbar* in die Prüfung. Beratung zum Antrag kann sich eine NGO an verschiedenen Stellen extern einholen (zum Beispiel kostenlos durch *bengo*, die auch eine EU-Beratung anbieten; teilweise auch kostenpflichtig bei Consulting Firmen). Dies ist jedoch optional und basiert auf Eigeninitiative der NGOs.

Beim BMZ-Kofinanzierungsverfahren ist die Vorprüfung der Anträge durch *bengo* obligatorisch. Eine NGO wird möglicherweise mehrere Versionen ihres Antrags an *bengo* schicken, bevor eine zufriedenstellende Endversion ans BMZ weitergeleitet wird.

Die Gestaltungsfreiheit der NGOs in Bezug auf ihre Projekte wird durch das BMZ lediglich durch die allgemeinen Anforderungen der Förderrichtlinien begrenzt. Auch die Wahl des Entwicklungslandes wird der jeweiligen NGO überlassen. Im Rahmen der EU-Kofinanzierung schränken die Calls, die inhaltlich oft sehr spezifisch sein können, die Gestaltungsfreiheiten der NGOs deutlich ein. Eine NGO, die beispielsweise ein Projekt in Nicaragua durchführen möchte, muss zunächst darauf warten, dass (und ob) die EU-Delegation in Nicaragua einen Call veröffentlicht. Danach muss darauf geschaut werden, inwieweit der Call thematisch-inhaltliche Vorgaben an die potentiellen Zuschussempfänger macht, und wie (bzw. ob) das geplante Projekt dazu passt. Drittens ist dann die minimale und maximale Höhe der Zuwendungen ein eventuelles Ausschlusskriterium. Denn eine NGO, die ein Projekt mit einem Gesamtvolumen von 150.000 Euro plant, kann sich nicht an einer Ausschreibung beteiligen, die Projekte mit einem Mindestzuschuss von 200.000 Euro fördert.

Das BMZ-Verfahren bietet in diesem Fall die größere Transparenz in Bezug auf mögliche Ausschlusskriterien. Dies bedeutet eine höhere Planungssicherheit für NGOs.

6.5 Zusammenfassung

	EU-Kommission (NSA-LA-Programm)	BMZ Fördertitel 687 06
Programm		
Budget 2009	181 Mio Euro*	34 Mio Euro
geogr. Reichweite	weltweit (DAC-Liste)	weltweit (DAC-Liste)
geogr. Verteilung	<i>financial envelope</i> pro Land	basiert auf Nachfrage
Methode/Verfahren		
Ausschreibung	zentral/dezentral	zentral
Zuwendungshöhe min.	166.000 Euro (Durchschnittswert)**	10.000 Euro
Zuwendungshöhe max.	585.000 Euro (Durchschnittswert)**	500.000 Euro
Rolle der NGO	passiv/abwartend	aktiv/initiativ
Voraussetzungen		
Antragsteller	Nord- und Süd-NSA	deutsche NSA
Förderfähigkeit	Nicht-staatliche Akteure (weit gefasst)	Nicht-staatliche Akteure (eng gefasst)
Prüfung der Daten	nach Einreichung des Antrags	vor Einreichung des Antrags
Antrag		
Antragsverfahren	zweistufig	einstufig
Einreichung	unmittelbar/direkt	obligatorische Vorprüfung des Antrags
Gestaltungsfreiheit	begrenzt durch Call	prinzipiell frei (i. Rahmen d. Richtlinien)
* Jahresbudget: Budgetlinie 21-03-01 (NSA), gerundet, vgl. Tabelle 3		
** NSA-LA in-country Calls im Zeitraum 1.1. bis 16.8.2010		

Tabelle 4: Vergleich zwischen NSA-LA Programm und BMZ Fördertitel 687 06 (eigene Darstellung)

Tabelle 4 zeigt die wesentlichen Unterschiede zwischen dem EU-Kofinanzierungssystem und dem Kofinanzierungssystem des BMZ. Entscheidend sind dabei die charakterisierenden Eigenschaften des EU-Kofinanzierungssystems, die der Kommission ein gewisses Steuerungspotential erlauben. Dabei handelt es sich um die im Vorfeld festgelegten Finanzallokationen pro Land und Ausschreibung, um das zweistufige Antragsverfahren, um die individuell gewählten Mindest- und Höchstsummen der Zuwendung, sowie ganz allgemein um das call-basierte Verteilungssystem (und die damit einhergehende passive Rolle der NGOs). Ein weiteres hervorstechendes Merkmal ist die Dezentralität des Verfahrens. Dies soll ausführlich und inklusive seiner Auswirkungen auf die NGOs in Kapitel 9 erläutert werden.

7. Die Einstiegsbarrieren und Ausschlusskriterien für NGOs

Nach dem Vergleich und der daraus resultierenden Feststellung von Unterschieden in bestimmten Bereichen, sollen nun die Einstiegsbarrieren bzw. Ausschlusskriterien für NGOs ermittelt werden.

Mit den Begriffen "Ausschlusskriterien" und "Einstiegsbarrieren" ist in diesem Fall das Gleiche gemeint. Sie können definiert werden als Anforderungen seitens des Gebers an die Bewerber. Diese Anforderungen gilt es zu erfüllen, um als Zuschussempfänger in Frage zu kommen. Derartige Anforderungen schließen also *jene* NGOs aus, die diese Anforderungen nicht erfüllen können. Gleichzeitig stellen sie die Barrieren für den Einstieg in das bzw. die Teilnahme am Kofinanzierungsverfahren dar. Der Einfachheit halber wird im Folgenden hauptsächlich der Begriff "Ausschlusskriterien" verwendet. Er soll aber entsprechend immer die korrespondierenden (bzw. in diesem Fall identischen) Dimensionen des "Ausschließens" und des "Hinderns am Einstieg" beinhalten.

Ausschlusskriterien können vom Geber als direktes Mittel zur aktiven Selektion eingesetzt werden (z.B. durch ein Punkteraster zur Antragsbewertung). Sie können aber auch in Form von generellen Hürden ein Teil des Förderprogramms sein (z.B. Richtlinien), die indirekt und systemimmanent zu einer Selektion im Vorfeld eines Bewerbungsverfahrens beitragen. Beispielsweise könnten einige NGOs im Vorfeld von einer Bewerbung absehen, weil sie bestimmte Hürden als zu hoch oder Aspekte des Programms oder der Ausschreibung als für sie ungeeignet identifizieren.

Solche Ausschlusskriterien können dem Geber darüber hinaus jedoch auch als Schutzmechanismus vor Missbrauch bzw. möglicher Misswirtschaft durch ungeeignete Zuschussempfänger dienen. Das heißt, es besteht natürlich aus Sicht des Gebers eine legitime Notwendigkeit für gewisse Anforderungen und Einstiegsbarrieren.

Zwecks besserer Übersicht sollen die Ausschlusskriterien anhand von vier Kategorien mit entsprechenden Unterpunkten untersucht werden. Diese Kategorien decken den gesamten Vorlauf einer Zuwendung durch die EU-Kommission ab, und damit die Fragen: Bin ich als NGO geeignet? Ist das Programm bzw. die Ausschreibung der Kommission für mich als NGO und mein Projekt geeignet (hier erfolgt eine Unterteilung nach den Eigenschaften: thematisch/

geografisch und finanziell)? Und bin ich als NGO in der Lage, am bürokratischen Prozess der Bewerbung bzw. am Antragsverfahren teilzunehmen?

a) Institutionelle Zugangsvoraussetzungen für Zuschussempfänger/NGOs

- Anforderungen an den Akteurstatus eines Zuschussempfängers
- Anforderungen an die Existenzdauer einer NGO als eingetragene Organisation
- Anforderungen an die Erfahrung einer NGO im entwicklungspolitischen Feld
- Anforderungen an personelle, finanzielle Kapazitäten einer NGO

b) Geografische und thematische Beschränkungen

- Beschränkungen innerhalb des Programms
- Beschränkungen innerhalb einer Ausschreibung

c) Finanzielle Beschränkungen

- Finanzrahmen/-volumen des Programms
- Finanzrahmen/-volumen der Ausschreibung
- Minimale/maximale Zuwendungshöhe des Gebers

d) Verfahrenstechnische Beschränkungen

- Fristen
- Antragsverfahren und Richtlinien
- Sprache
- Bewilligung

7.1 Institutionelle Zugangsvoraussetzungen für Zuschussempfänger/NGOs

7.1.1 Anforderungen an den Akteurstatus eines Zuschussempfängers

Bei der EU-Kommission wird der Begriff "nichtstaatlicher Akteur" sehr weit gefasst. Es kommen grundsätzlich deutlich mehr Akteurstypen für eine Förderung in Frage als beim BMZ. Die Delegationen können jedoch bei ihren Ausschreibungen selbst bestimmen, welche Art von Akteur jeweils förderfähig bzw. für die Implementation der geplanten Aktivitäten geeignet ist. Die Einschränkung des BMZ, dass nur deutsche NGOs als Antragsteller fungieren können, gibt es bei der EU-Kommission nicht. Hier können sowohl Nord- als auch Süd-NGOs Förderung beantragen.

7.1.2 Anforderungen an die Existenzdauer einer NGO

Geber stellen bestimmte Mindestanforderungen an potentielle Zuschussempfänger. Es wird eine bestimmte Dauer vorgeschrieben, für die eine Organisation den Rechtsstatus einer gemeinnützigen Organisation im Herkunftsland haben muss, bevor sie öffentliche Mittel beantragen kann. Dies verhindert Neugründungen von Organisationen zum alleinigen und sofortigen Zwecke der Mittelakquisition. Im Fall der EU-Kofinanzierung handelt es sich in der Regel um eine Dreijahresfrist für europäische NGOs. Für Süd-NGOs sind je nach Call auch weniger Jahre ausreichend. Es gelten bei der EU-Kofinanzierung jedoch weder für Nord-NGOs noch für Süd-NGOs allgemein-verbindliche Grenzen, sodass im Zweifel nur der jeweilige Call Aufschluss gibt. Das BMZ macht es sich in diesem Fall einfacher, indem es auf eine Mindestexistenzdauer offiziell verzichtet und sich allein auf eine von der NGO nachzuweisende Mindestdauer entwicklungspolitischer Projektarbeit und -erfahrung beschränkt.

7.1.3 Anforderungen an die Erfahrung einer NGO

Die Forderung nach (im Fall von EU und BMZ) mindestens drei Jahren Erfahrung in der entwicklungspolitischen Arbeit für Nord-NGOs soll gewährleisten, dass NGOs Erfahrung in der Projektabwicklung und -durchführung besitzen, bevor ihnen öffentliche Gelder anvertraut werden. Hier gelten bei der EU-Kofinanzierung abweichende Regeln für Süd-NGOs und größere Projekte (z.B. *multi-country* Projekte), sodass letztlich erneut die Angaben des jeweiligen Calls verbindlich sind.

7.1.4 Anforderungen an personelle und finanzielle Kapazitäten einer NGO

Die Geber fordern entsprechende Kapazitäten zur erfolgreichen Implementation und Abwicklung der Projekte. Allerdings sind die genauen Anforderungen nicht transparent und werden jeweils im Einzelfall geprüft. In den Förderrichtlinien des BMZ heißt es dazu: "Der private Träger muss fachlich, personell und organisatorisch in der Lage sein, Projekte qualifiziert zu planen, durchzuführen, zu kontrollieren und abzurechnen."²⁰⁴

Diese Regel gilt auch bei der EU-Kommission. Die Daten des Antragstellers werden am Ende des Antragsverfahrens geprüft. Doch auch hier wissen die Antragsteller nicht, auf welche Weise und was genau geprüft wird: "Die EU hat ja spezifische Prüfkriterien, die jetzt über PADOR abgefragt werden. Da geht's um die Erfahrungen in dem Bereich, da geht's um die personellen und finanziellen Kapazitäten [...]. Die EU prüft die Angaben, aber offiziell sagt einem niemand, was genau erfüllt werden muss."²⁰⁵

Bei der EU erfährt der Antragsteller erst am Ende des Antragsverfahrens, ob seine Daten und angegebenen Kapazitäten der Prüfung standgehalten haben. Beim BMZ werden diese Fragen durch die Beratung *bengos* bereits im Vorfeld abgeklärt und der interessierte Antragsteller kann sich möglicherweise einen aufwändigen Antrag sparen. Die EU-Kommission bietet für NGOs bislang keine offizielle Beratung an. Es gibt jedoch externe, optionale Beratungsstellen (u.a. auch bei *bengo*), die jedoch nicht mit einer offiziellen Vorprüfstelle verwechselt werden dürfen.

Klar ist jedoch, dass die finanzielle Verhältnismäßigkeit stimmen muss. Eine NGO, die bei ihrer Arbeit bislang nur Projekte mit einem Volumen von 200.000 Euro durchgeführt hat, wird nicht plötzlich EU-Gelder für ein Projekt mit einem Volumen von 1 Mio Euro erhalten.²⁰⁶ Bei wiederholt durchgeführten EU-Projekten ist jedoch eine sukzessive Steigerung der Fördersumme möglich. Eine ähnliche Regelung gilt beim BMZ, bei dem Erstantragsteller zunächst immer mit einem Kleinprojekt (max. 50.000 Euro Gesamtvolumen) beginnen müssen, sich dann jedoch "hocharbeiten" können. So kann sich vertrauensvolle Zusammenarbeit zwischen Geber und Empfänger entwickeln.

²⁰⁴ Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2007), Art. 3.3

²⁰⁵ Interview Experte C, Ausschnitt 1

²⁰⁶ vgl. ebd.

7.1.5 Zwischenfazit

Weitgehend einheitliche Zugangsvoraussetzungen erlauben es sowohl bei der EU als auch beim BMZ nur Akteuren mit Vorerfahrung in der Projektabwicklung, sich um öffentliche Gelder zu bewerben. Diese Grenzen erscheinen moderat und sinnvoll. Sie sichern eine Mindestqualität der finanzierten Projekte. Sie sind ein Teil der Sicherheit, die ein Geber für sein Geld verlangen darf.

Der Zugang für nichtstaatliche Akteure ist beim NSA-LA-Programm der EU-Kommission insgesamt recht breit und offen, da einerseits auch Süd-NGOs als Partner und Antragsteller auftreten dürfen und andererseits der Begriff "nichtstaatlicher Akteur" grundsätzlich sehr weit definiert wird. Beim BMZ gelten hier deutlich engere Grenzen.

Der Geber entscheidet über die Geeignetheit der jeweiligen Kapazitäten des Antragstellers und ob diese ausreichend sind, das beantragte Projekt durchzuführen. Diese Entscheidung ist im Fall der EU-Kofinanzierung intransparent. Es stehen dazu keine grundsätzlichen Regeln zur Verfügung.

Bei den Zugangsvoraussetzungen für Zuschussempfänger handelt sich um *direkte* Ausschlusskriterien, d.h. sie sind vom Geber auch als solche intendiert.

7.2 Geografische und thematische Beschränkungen

7.2.1 Beschränkungen innerhalb des Programms

Grundsätzlich ist es denkbar, dass sich Förderprogramme regional konzentrieren. Dies trifft zum Beispiel auf die geografischen Finanzierungsinstrumente und Programme der EU zu, gilt für die thematischen Programme (wie das NSA-LA-Programm) prinzipiell jedoch nicht. Die OECD/DAC-Liste der Entwicklungsländer bildet die Grundlage, ebenso wie beim BMZ-Fördertitel 687 06. Anders als beim BMZ legt die EU-Kommission jedoch jährlich für das NSA-LA Programm die Länder fest, in denen Gelder vergeben werden (siehe Kapitel 4.1.3). Dies kann in Einzelfällen also dazu führen, dass einige Länder gar nicht bzw. nicht in jedem Jahr förderfähig sind. Als Beispiel kann hier die Dominikanische Republik dienen, die im AAP 2009 nicht genannt wird, ein Jahr später im AAP 2010 jedoch in der Liste der förderfähigen Länder auftaucht.²⁰⁷

²⁰⁷ vgl. European Commission (2009a), S. 15 und European Commission (2010a), S. 4

Thematisch gibt das NSA-LA Programm drei *Objectives* vor, die aber keine konkreten Vorgaben für die inhaltliche Ausgestaltung der tatsächlichen Projekte beinhalten und damit zunächst keine NGOs ausschließen. Einschränkungen (z.B. auf bestimmte Sektoren) sind allerdings in den anderen thematischen Programmen des DCI zu finden (Environment, Investing in People, Food Security). Das BMZ macht hinsichtlich verschiedener Sektoren im Vorfeld keine Vorschriften an die NGOs. Zunächst ist also alles denkbar, was "die wirtschaftliche, soziale oder ökologische Situation armer Bevölkerungsgruppen in den Partnerländern unmittelbar und nachhaltig verbessern, die Selbsthilfeanstrengungen dieser Gruppen wirkungsvoll unterstützen und diese an der Planung und Durchführung partnerschaftlich beteiligen oder die zur Beachtung der Menschenrechte in den Partnerländern beitragen."²⁰⁸

7.2.2 Beschränkungen innerhalb einer Ausschreibung

Das BMZ kennt im Fördertitel 687 06 kein Ausschreibungsverfahren. Dieses ist jedoch für die EU-Kommission in der Entwicklungspolitik ein zentrales Instrument des Projektansatzes. Die in den Calls gemachten Vorgaben, sind teilweise sehr konkret. Auch bei Calls zu *in-country* Projekten, die ohnehin nur ein einziges Land betreffen, kann es vorkommen, dass nach Projekten gesucht wird, die eine ganz bestimmte Region oder Volksgruppe unterstützt. Gleiches gilt für thematische Vorgaben. Diese können durchaus konkret sein und sich auf bestimmte Sektoren konzentrieren.²⁰⁹ CONCORD (der europäische Dachverband der entwicklungspolitischen NGOs) hält dazu fest: "Many of the Decentralised calls published until now have defined priorities of their call for proposals in more detail, in most of the cases narrowing priorities to e.g., health, education, *hence inevitably excluding some CSOs from applying*."²¹⁰ (Hervorhebung durch den Verfasser)

7.2.3 Zwischenfazit

Die EU-Kommission setzt mit ihrem *Call for Proposals*-System eine recht restriktive Maßnahme der Selektion ein. Schon mit der Veröffentlichung eines Calls kann die Zahl der potentiellen Bewerber durch geografische und thematische Vorgaben stark eingeschränkt werden. Dies liegt in der Verantwortung der jeweiligen Delegation bzw. von EuropeAid (bei zentralen Calls). Je spezieller das gewünschte Ziel und je konkreter die Vorgaben eines Calls formuliert werden, desto kleiner wird der Kreis möglicher Bewerber.

²⁰⁸ Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2007), Art. 2

²⁰⁹ vgl. zum Beispiel: Kasten 2, S. 46

²¹⁰ CONCORD (2009), S. 9

7.3 Finanzielle Beschränkungen

7.3.1 Finanzrahmen/-volumen des Programms

Das Finanzvolumen (oder das Jahresbudget) eines Programms stellt den Rahmen und die Begrenzung der geförderten Projekte dar. Wie hoch die Zahl der geförderten Projekte ist, hängt von der Frage ab, ob die Tendenz bei der Ausgestaltung des Programms dahingeht, eher viele kleine oder eher wenige große Projekte zu fördern. Dies liegt letztlich auch in der Verantwortung der Delegationen, wird also zu großen Teilen dezentral entschieden.

7.3.2 Finanzrahmen/-volumen der Ausschreibung

Das Finanzvolumen eines EU-Calls begrenzt gemeinsam mit den Zuwendungsgrenzen pro gefördertem Projekt automatisch die Zahl der erfolgreichen Antragsteller. Diese Verknappung kann dazu führen, dass bei einem Call nicht alle geeigneten Projektvorschläge gefördert werden können (d.h. die Förderung "guter" Projekte abgelehnt werden muss), bei einem anderen Call jedoch zu wenig geeignete Vorschläge zur Auswahl stehen und die Kommission/Delegation nicht die gesamte veranschlagte Summe ausschöpfen kann.²¹¹

Es ist zudem so, dass die EU-Kommission im NSA-LA-Programm den Delegationen der Entwicklungsländer die für Calls zur Verfügung stehenden Gelder nicht paritätisch oder in einem nachvollziehbaren Verhältnis (z.B. Einwohnerzahl) zuweist. Stattdessen bewerben sich die Delegationen nach eigener Einschätzung um Gelder für das NSA-LA-Programm. Dies führt dazu, dass die *financial envelopes* für die einzelnen Calls und Länder unterschiedlich groß sind und in keinem direkt nachvollziehbaren Verhältnis zueinander stehen.

7.3.3 Minimale/maximale Zuwendungshöhe des Gebers

Durch die Bestimmung der Grenzen der Zuwendungen pro Call steuert die Kommission/Delegation aktiv die Größe der geförderten Projekte und damit auch welche Organisationen sich bewerben können (bzw. sich nicht bewerben können). Viele kleinere NGOs werden von der Förderung de facto ausgeschlossen, wenn die minimale Zuwendung bei 200.000 Euro liegt. Diese Grenzen verschieben sich von Call zu Call, sodass in einigen Ländern möglicherweise auch kleinere Organisationen die Chance haben können, gefördert zu werden, weil dort die minimale Zuwendungshöhe deutlich niedriger angesetzt sein kann.

²¹¹ Die Kommission behält sich bei jedem Call das Recht vor, nicht die gesamte Summe zu vergeben, für den Fall, dass nicht genug förderungswürdige Projektvorschläge eingereicht werden.

Beim BMZ sind diese Grenzen hingegen klar definiert. Die Höhe der Förderung richtet sich nach dem Antrag der NGO und danach, ob die gewünschte Fördersumme mit den finanziellen und personellen Kapazitäten der NGO in Einklang zu bringen ist. Erstantragssteller müssen jedoch zunächst immer mit einem Kleinprojekt in die BMZ-Förderung einsteigen.

7.3.4 Zwischenfazit

Die finanzielle Ausgestaltung von Programm, Call und Zuwendungshöhe ermöglicht der EU-Kommission und ihren Delegationen eine wirksame Steuerung. Sie bestimmt wo Gelder eingesetzt werden, wieviele Gelder eingesetzt und in welchen Tranchen sie vergeben werden. Durch diese Vorgaben werden viele Akteure bereits im Vorfeld von einer Förderung ausgeschlossen. Hinzu kommt, dass dieses sehr konkret strukturierte "Angebot" der EU-Kommission vergleichsweise intransparent ist, da sich Veröffentlichungen der Calls und ihre genaue finanzielle Ausgestaltung oft nur schlecht vorhersagen lassen. NGOs müssen (im Vergleich zum BMZ) flexibel sein und sich regelmäßig über Jahresarbeitsprogramme und neue Calls auf dem Laufenden halten. Weil die finanziellen Vorgaben bei EU-Projekten sehr konkret (dabei jedoch wenig konstant)²¹² sind und dadurch viele NGOs ausschließen, kann das EU-Kofinanzierungsverfahren unter diesem Aspekt als eher *geschlossen* bezeichnet werden. Im Vergleich zum BMZ besteht für NGOs eine sehr geringe Planungssicherheit. Erst relativ kurzfristig wird klar, ob geplante Projekte in die finanziellen Vorgaben der Kommission passen.

7.4 Verfahrenstechnische Beschränkungen

7.4.1 Fristen

Während es beim BMZ keine Fristen gibt²¹³, bestehen bei einem EU-Call klare Zeitvorgaben und Termine für die Antragstellung. Auch wenn man als NGO bereits weiß oder vermutet, dass ein möglicherweise geeigneter Call erscheinen wird (z.B. nach Studium des Jahresarbeitsprogramms, auf Hinweis externer Berater oder aufgrund informeller Kontakte zu einer Delegation), ist eine detaillierte Vorplanung insofern nicht möglich, da konkrete Anforderungen (wie z.B. die Zuwendungshöhe) erst mit dem Call veröffentlicht werden. Danach bleiben meist nur wenige Wochen für die Einreichung einer Concept Note (und evtl.

²¹² d.h. von Call zu Call unterschiedlich

²¹³ Ausnahme: Kleinprojekte, die bis etwa Mai beantragt und spätestens zum Ende des selben Kalenderjahres abgeschlossen sein müssen; vgl. bengo: http://www.bengo.de/erstantrag_kleinprojekt0.html

des Vollantrags). Dies erfordert von einer NGO entsprechende personelle Kapazitäten und professionelle Strukturen.

7.4.2 Antragsverfahren und Richtlinien

Das Antragsverfahren bei der EU-Kommission stellt gewisse bürokratische Anforderungen an die Bewerber. Insbesondere das Verfassen eines erfolgreichen Antrags kann ohne Erfahrung eine nicht unerhebliche Hürde darstellen, besonders für kleinere NGOs, Erstantragsteller und Süd-NGOs.

"Außerdem muss man sagen, dass diese liberale Sicht, dass alle formell gleichbehandelt werden, im Calls-for-Proposal-System ja so auch nicht der Realität entspricht. Denn allein die bürokratischen Hürden sind schon enorm hoch und schließen schon mal direkt diejenigen aus, die nicht wissen wie eine Concept Note geschrieben wird."²¹⁴

Entsprechend werden *externe* Seminarangebote und Beratung angeboten (oft kostenpflichtig durch Consulting Firmen). Sich in die Richtlinien, Vertragstexte und Anforderungen der EU-Kofinanzierung einzuarbeiten, erfordert einen nicht unerheblichen zeitlichen Aufwand und entsprechend professionelle Strukturen innerhalb einer NGO. Insgesamt fungiert dieses sehr bürokratische Prozedere also *indirekt* als Ausschlusskriterium.

Das BMZ mildert die (ebenfalls existenten) bürokratischen Hürden für NGOs, indem es ihnen kostenlose Beratung und subventionierte Seminare zum Schreiben von Anträgen sowie die obligatorische Vorprüfung der Anträge (alles durch *bengo*) zur Verfügung stellt.

7.4.3 Sprache

Während die Sprache beim BMZ kein besonderes Problem darstellt (nur deutsche NGOs sind zugelassen, die Antragssprache ist deutsch), ist die Sprachregelung bei EU-Ausschreibungen nicht immer einheitlich. Zwar ist Deutsch eine der Arbeitssprachen der EU (neben Englisch und Französisch), sie ist jedoch keine Antragssprache bei EuropeAid.²¹⁵ Welche Sprache als Antragssprache zugelassen ist, wird in jedem Call separat bestimmt. Dies können mehrere Sprachen sein, z.B. Englisch und die Sprache des Ziellandes. Es kann aber auch vorkommen, dass nur die Sprache des Ziellandes als Antragssprache zugelassen ist. Das Kriterium der Sprache sollte für NGOs, die in den entsprechenden Zielländern aktiv sind, zwar kein

²¹⁴ Interview Experte A, Ausschnitt 2

²¹⁵ diese sind: Englisch, Französisch, Spanisch, Portugiesisch

Ausschlusskriterium sein, stellt für Nichtmuttersprachler bei der Erstellung eines Antrags aber zumindest eine zusätzliche Hürde dar.

7.4.4 Bewilligung

Das Punkteraster zur Bewilligung (bzw. das *evaluation grid*) ist das offensichtlichste Ausschlusskriterium. Dabei handelt es sich um ein direktes und notwendiges Instrument zur Selektion. Dies gilt sowohl für die EU-Kommission als auch für das BMZ. Im Falle des *evaluation grid* der EU-Kommission muss jedoch festgestellt werden, dass das Bewertungsprozedere nicht immer transparent ist. Letztlich bestimmt der *financial envelope* eines Calls die Anzahl der erfolgreich eingereichten Anträge. So kann man als NGO also die geforderten Mindestpunktzahlen in den verschiedenen Sektionen des *evaluation grid* erreichen, aber dennoch keinen Vertrag bekommen. Im Falle einer Ablehnung erhält man von der Kommission das entsprechende *evaluation grid* mit der für den eigenen Antrag erreichten Punktzahl zugesandt, jedoch ohne inhaltliche Begründungen. Auf spezielle Nachfrage verschickt die Kommission jedoch auch inhaltliches Feedback. Die NGO von Experte C hat von dieser Möglichkeit bereits Gebrauch gemacht:

"In manchen Fällen kam allerdings nichts zurück. Ich kann mich aber auch an ein paar Fälle in den letzten Jahren erinnern, in denen wir doch sehr qualifizierte Rückmeldungen bekamen."²¹⁶

Die europäische Dachverband der entwicklungspolitischen NGOs, CONCORD, schlägt in diesem Zusammenhang vor: "Concept notes could be more thoroughly reviewed and a smaller number passed to proposal phase and all proposals that are rejected get a narrative feedback."²¹⁷ (*Hervorhebung im Original*). Dabei handelt es sich um einen aus Sicht der NGOs wünschenswerten Vorschlag, der jedoch u.a. aufgrund des entsprechenden Arbeitsaufwands kaum Chancen auf Verwirklichung haben dürfte.

Im Falle eines erfolgreichen Antrages erhält man als NGO von der Kommission weder ein Feedback noch die erreichte Punktzahl. Dies bewertet Experte C kritisch:

"[...] wenn man positiv ist, bekommt man gar keine Punktzahl. Aber da interessiert es einen ja tendenziell auch weniger. Für den internen Vergleich wäre es natürlich schon interessant zu sehen, wie man da genau abgeschnitten hat, um auch gegenüber stellen

²¹⁶ Interview, Experte C: Ausschnitt 5

²¹⁷ CONCORD (2009), S. 8

zu können und zu sehen, wie dieses und jenes bewertet wurde, auch um daraus zu lernen."²¹⁸

Ein weiteres Problem ist der menschliche Faktor. Die Punktevergabe auf die einzelnen Sektionen im *evaluation grid* auf Grundlage der im Antrag enthaltenen Informationen erfolgt trotz aller Bemühungen um Objektivierung immer auch subjektiv. Unter diesem Gesichtspunkt wäre eine inhaltliche Begründung für die Punktevergabe besonders wünschenswert, weil nur so die notwendige Intersubjektivität hergestellt werden.

7.4.5 Zwischenfazit

Die verfahrenstechnischen Beschränkungen und Hürden sind für NGOs bei der EU-Kofinanzierung deutlicher stärker ausgeprägt als beim BMZ. Sie erfordern spezielles Know-How und bestimmte Grundqualifikationen, die von den Bewerbern in einer Art Holschuld extern erworben werden müssen und auf den ersten Blick abschreckend wirken können. Zusammen mit strengen Fristen und teilweise intransparentem Vorgehen bei Veröffentlichung von Calls, das von den Bewerbern Flexibilität erfordert, bilden sie nicht zu unterschätzende (hauptsächlich indirekte) Ausschlusskriterien. Hinzu kommt ein gewisse Intransparenz beim Bewilligungsverfahren.

Bei einem Vergleich zum BMZ muss jedoch u.a. berücksichtigt werden, dass die EU-Kommission eine deutlich heterogenere Klientel anspricht (Akteure aus der gesamten EU sowie aus den Zielländern).

²¹⁸ Interview, Experte C: Ausschnitt 5

8. Offener Zugang und Transparenz des EU-Kofinanzierungsverfahrens

Anhand der vorgenommenen Identifikation von Ausschlusskriterien für NGOs kann man einschätzen, ob das Förderprogramm in einzelnen Bereichen eher offen oder geschlossen ist. Außerdem lässt sich bestimmen, wie transparent bzw. intransparent das Programm strukturiert ist. So soll festgestellt werden, wo tatsächlich Ausschlusskriterien vorhanden sind und wo diese durch unnötige Intransparenz verstärkt werden.

Unterstellt sei dabei die Annahme, dass die potentiellen Zuschussempfänger, also letztlich die NGOs (bzw. ihr europäischer Dachverband CONCORD), ein Interesse an einem möglichst offenem und transparenten Förderprogramm mit breitem Zugang haben. Dass diese Annahme nicht in allen Fällen unbedingt der Realität entsprechen muss, soll hier zunächst vernachlässigt werden.

Basierend auf der Untersuchung der Ausschlusskriterien nach den oben genannten vier Kategorien soll nun eine Bewertung des EU-Kofinanzierungsverfahrens im Rahmen des NSA-LA-Programms unter den Gesichtspunkten des offenen Zugangs und der Transparenz vorgenommen werden. Das BMZ-Kofinanzierungsverfahren soll dabei, wenn notwendig, als relative Vergleichsgröße dienen und die Einordnung der Bewertung unterstützen.

Der Bewertungsrahmen (mit Legende):

Der Begriff *offener Zugang* umfasst die Frage, ob das Programm potentielle Bewerber mittels direkter oder indirekter Hürden und Beschränkungen ausschließt oder ob es offen zugänglich ist.

- **hoch:** Das Programm ist offen und schließt an dieser Stelle keine NGOs aus.
- **eingeschränkt:** Das Programm verfügt an dieser Stelle über Hürden, die eventuell einige NGOs ausschließen könnten.
- **niedrig:** Das Programm schließt an dieser Stelle sehr wahrscheinlich einige NGOs von der Teilnahme aus.

Der Begriff *Transparenz* umfasst die Frage, ob das Programm für NGOs transparent (d.h. durchschaubar, nachvollziehbar, verständlich, offen einsehbar) ist.

- **hoch:** Das Programm ist an dieser Stelle sehr transparent.
- **eingeschränkt:** Das Programm ist an dieser Stelle nur teilweise transparent und stellt für NGOs möglicherweise eine Hürde dar.
- **niedrig:** Das Programm ist an dieser Stelle intransparent und stellt für NGOs eine Hürde dar.

8.1 Institutionelle Zugangsvoraussetzungen für Zuschussempfänger/NGOs

1) Offener Zugang: *hoch*

Begründung:

- Das EU-Kofinanzierungsverfahren ist im Rahmen des NSA-LA-Programms einer breiten Palette von nichtstaatlichen Akteurstypen zugänglich, die als Antragsteller sowohl aus der EU als auch aus den Zielländern stammen können. Der BMZ-Fördertitel ist in diesem Punkt beispielsweise deutlich restriktiver.
- Zwar wird von jedem Bewerber in der Regel drei Jahre Erfahrung in der Projektarbeit gefordert. Diese Einschränkung sichert jedoch lediglich notwendige Qualitätsstandards. Es schränkt nicht die prinzipielle Offenheit des Verfahrens ein, sondern schützt in nachvollziehbarer Weise die Interessen des Gebers.
- Gleiches gilt für die Anforderungen an die finanziellen und personellen Kapazitäten einer NGO.

2) Transparenz: *eingeschränkt*

Begründung:

- Welcher Typus eines nichtstaatlichen Akteurs jeweils zu den förderfähigen NSA zählt, wird erst in den einzelnen Calls individuell festgehalten. Zwar fällt die klassische NGO meistens in diese Kategorie, dennoch gibt es hier im Vorfeld keine hundertprozentige Transparenz.
- Die grundlegenden Zugangsvoraussetzungen (u.a. Erfahrung in der Projektarbeit) sind recht einheitlich und transparent festgehalten. Abweichungen kann es bei *multi-country* Calls geben oder bei der Unterscheidung zwischen Nord- und Süd-NGOs.
- Die Prüfung der finanziellen und personellen Kapazitäten einer NGO findet bei der EU-Kommission nach der Antragsprüfung statt. Dabei handelt es sich immer um individuelle Einzelfallentscheidungen. Die Grundlagen für diese Prüfung sind nicht öffentlich und damit auch nicht transparent. Hinzu kommt, dass die EU-Kommission selber keine Beratung für NGOs zu diesem Thema anbietet. Das BMZ tut in diesem Bereich deutlich mehr.

8.2 Geografische und thematische Beschränkungen

1) Offener Zugang: *eingeschränkt*

Begründung:

- Das NSA-LA-Programm ist zunächst recht offen gestaltet: alle Staaten der OECD/DAC-Liste sind prinzipiell förderfähig und die Formulierung der *Objectives* lässt thematisch zunächst sehr viel Spielraum. Allerdings legt die Kommission mit einer Länderliste in den AAPs die jeweils förderfähigen Länder fest, was in Einzelfällen zu Einschränkungen führen kann.

- Die Offenheit (d.h. die Zahl potentieller Bewerber) wird durch teilweise sehr konkrete thematische wie geografische Vorgaben in den Calls eingeschränkt. Diese Calls sind für die NGOs relevant, weil sie keine Initiativanträge stellen können. Im Vergleich mit dem BMZ-Verfahren müssen hier starke Einschränkungen konstatiert werden.

2) Transparenz: *eingeschränkt*

Begründung:

- Die Transparenz der geografischen und thematischen Beschränkungen des NSA-LA Programms ist durch die Veröffentlichung der rechtlichen Grundlage²¹⁹ und der mehrjährigen Strategiepapiere zunächst sehr hoch. Allerdings wird von Seiten der NGOs die intransparente Gestaltung der Länderliste in den AAPs moniert:

"We question, however, the list of eligible countries, whose selection seem quite arbitrary, rather than based on need or complementarity with other EC funding instruments and programmes. In our view, the process of the selection of target countries for both local and centralised calls lacks transparency and consistency."²²⁰

- Die Transparenz wird außerdem durch das *Call for Proposals* System eingeschränkt. Erst im Call stehen genaue Vorgaben, die sich nicht von Informationen aus älteren Calls ableiten lassen. Hinzu kommt, dass die Calls dezentral von den Delegationen vorbereitet werden und jede Delegation eigene Schwerpunkte innerhalb der recht offen formulierten *Objectives* setzen kann. Transparent sind die Vorgaben also nur bis zum einem gewissen Grad. Beim BMZ sind die thematischen und geografischen Vorgaben weniger detailliert. Es gelten zunächst nur allgemeingültige Bestimmungen.

²¹⁹ vgl. Amtsblatt der Europäischen Union (2006a), Art. 14

²²⁰ CONCORD (2009), S. 1

8.3 Finanzielle Beschränkungen

1) Offener Zugang: *eingeschränkt bis niedrig*

Begründung:

- Das Gesamtvolumen des Programms deckelt letztlich lediglich die Gesamtzahl aller Projekte, die im Rahmen des NSA-LA-Programms gefördert werden können, stellt für einzelne NGOs jedoch keine direkte Hürde dar, weil diese Rahmenbedingungen für alle Zuschussempfänger gleich sind.
- Die finanziellen Vorgaben pro Call schränken den Zugang zur Projektförderung teilweise sehr stark ein. Das Finanzvolumen eines Calls entscheidet letztlich darüber, wie viele Projekte innerhalb dieser Ausschreibung gefördert werden können bzw. welche Größe diese Projekte annehmen können.
- Noch gravierender wirkt die minimale Zuwendungshöhe, die in jedem Call festgelegt wird. Sie definiert letztlich das ungefähre Volumen der geförderten Projekte und damit auch die notwendigen Eigenmittel, die eine NGO mindestens bereit stellen muss. So werden je nach Call finanzschwache oder kleine NGOs von der Teilnahme an der Ausschreibung ausgeschlossen.

2) Transparenz: *niedrig*

Begründung:

- Die Jahresaktionsprogramme geben den NGOs nur wenig Aufschluss über die finanzielle Ausgestaltung der zu erwartenden Calls. Oft werden die Jahresarbeitsprogramme zudem erst spät veröffentlicht. Das NSA-LA Jahresaktionsprogramm für 2010 wurde beispielsweise erst Mitte 2010 veröffentlicht. Zu dem Zeitpunkt waren einige Calls längst erschienen bzw. sogar schon abgeschlossen.²²¹

²²¹ vgl. bengo (2010)

- Es lassen sich keine allgemeingültige Regelungen erkennen, nach denen die Gelder auf die Länder bzw. Delegationen verteilt werden. Die Ausschreibungen haben unterschiedliche Finanzvolumina, die sich nicht mit intersubjektiv nachvollziehbaren Faktoren begründen lassen.
- In jedem Call werden unterschiedliche Zuwendungshöhen nach einem für Außenstehende nicht nachvollziehbaren System festgesetzt.

8.4 Verfahrenstechnische Beschränkungen

1) Offener Zugang: *eingeschränkt*

Begründung (zusammengefasst):

- Die verfahrenstechnischen Beschränkungen (u.a. strenge Fristen, Sprachregelungen, komplizierte Antragsverfahren und Regularien, *evaluation grid*) schränken die Offenheit des Programms nicht *grundsätzlich* ein. Allerdings stellen sie hohe Anforderungen an die Professionalität einer NGO und schließen so indirekt eine Vielzahl von NGOs aus, die an der Bürokratie der EU-Kommission scheitern oder von ihr abgeschreckt werden. Verstärkt wird dieser Effekt durch mangelnde bzw. kaum vorhandene Beratung seitens der Kommission. Die verfahrenstechnischen Beschränkungen des BMZ werden im Vergleich durch intensive Beratung und den Wegfall von Sprachproblematik und strengen Fristen gemildert.

2) Transparenz: *eingeschränkt bis niedrig*

Begründung:

Die verfahrenstechnischen Hürden zeichnen sich beim EU-Kofinanzierungsverfahren durch recht hohe Intransparenz aus.

- Die Fristen zur Einreichung unterscheiden sich nicht nur nach Art des Calls²²², sondern variieren gelegentlich auch innerhalb der gleichen Art um einige Tage oder Wochen. Sie bewegen sich jedoch in einem gleich bleibenden Rahmen (siehe dazu Kapitel 4.2.2.7).
- Die Veröffentlichung der Calls erfolgt nach keinem einheitlichen Schema. Die Richtlinien und Anforderungen an die zu erstellenden Anträge sind für Erstantragsteller oder wenig erfahrene NGOs zunächst oft nicht durchschaubar. Die EU-Kommission bietet dazu wenig Hilfestellungen. Hinzu kommt, dass sich Vorgaben (besonders, aber nicht nur in der Projektabwicklung und Berichterstattung) laufend ändern oder teilweise durch unterschiedliche Handhabung seitens der Delegationen nicht eingehalten werden (siehe dazu Kapitel 9.2.2.2).
- Die Sprachregelung für die Anträge ist von Call zu Call verschieden.
- Bei der Bewilligung erhält man von der Kommission sowohl im Fall einer Ablehnung als auch im Erfolgsfall wenig Feedback. Das Bewertungsraster bleibt damit trotz detaillierten Punktesystems intransparent.

²²² *open call* oder *restricted call*

8.5 Zusammenfassung

EU-Kofinanzierung: NSA-LA Programm		
	<u>Offener Zugang</u>	<u>Transparenz</u>
a) Inst. Zugangsvoraussetzungen für Zuschussempfänger Anforderungen an den Akteurstatus Anforderungen an die Existenzdauer u. Erfahrung Anforderungen an personelle und finanzielle Kapazitäten	hoch	eingeschränkt
b) Geografische und thematische Beschränkungen Beschränkungen innerhalb des Programms Beschränkungen innerhalb einer Ausschreibung	eingeschränkt	eingeschränkt
c) Finanzielle Beschränkungen Finanzrahmen/volumen des Programms Finanzrahmen/volumen einer Ausschreibung Minimale/maximale Zuwendungshöhe des Gebers	eingeschränkt bis niedrig	niedrig
d) Verfahrenstechnische Beschränkungen Fristen Antragsverfahren und Richtlinien Sprache Bewilligung	eingeschränkt	eingeschränkt bis niedrig

Abbildung 10: Zusammenfassung von Kapitel 8.1 bis 8.4

Die Untersuchung macht deutlich, dass die finanziellen Beschränkungen im NSA-LA-Programm hinsichtlich des offenen Zugangs und der Transparenz besonders restriktiv wirken. Auch die verfahrenstechnischen Beschränkungen können sich (vor allem bedingt durch ihre Intransparenz) negativ auf den Zugang von NGOs zum Programm auswirken. An diesem Punkt wird ein Mangel an Beratung und Unterstützung für NGOs seitens der EU-Kommission deutlich. Die Punkte a) und b) erscheinen hinsichtlich ihrer Transparenz verbesserungswürdig, hindern NGOs jedoch kaum am Zugang zum Programm (Ausnahme: inhaltlich teilweise zu eng gesteckte Ausschreibungen, die das Initiativrecht der NGOs und die thematische Offenheit des Programms einschränken).

9. Der Einfluss der Dekonzentration auf das EU-Kofinanzierungsverfahren

In diesem Kapitel werden die Auswirkungen der Dekonzentration auf das EU-Kofinanzierungsverfahren untersucht. Die Dekonzentration hat das System in den vergangenen Jahren stark geprägt und verändert. Insbesondere soll herausgearbeitet werden, welche Änderungen sich für die NGOs als Zuschussempfänger ergeben haben und welche Probleme dabei bestehen. Denn die Dekonzentration und die damit einhergehende Übertragung von Kompetenzen auf die Delegationen bei der Projektausschreibung und -betreuung verläuft bis heute nicht ganz reibungslos.

Diese Untersuchung wird vor allem mit Hilfe der Bewertungen der interviewten Experten vorgenommen. Sie wird ergänzt durch die Auswertung einiger aktueller CONCORD-Publikationen.

9.1 Zur Einführung der Dekonzentration durch die Kommission

Als zu Beginn der Dekade die interne Managementreform der Kommission mit der Schaffung von EuropeAid und dem Anlaufen der Dekonzentration durchgeführt wurde, fand dies de facto ohne Konsultation der nichtstaatlichen Akteure statt.

Experte B erläutert:

"Ja gut, das ist die Kommission. Das kann die alleine entscheiden, wie die sich managementmäßig aufstellt. Aber das war jetzt nicht etwas, das wir im Dezember erfahren haben und das dann im Januar schon losging. Da gab es natürlich schon Vorlauf."²²³

Experte A formuliert es ähnlich: "Da hat man gesagt: das ist entschieden, das wird jetzt gemacht und ab jetzt phasenweise ausgeführt."²²⁴

Entsprechend gab es im Vorfeld und während des Dekonzentrationsprozesses (etwa 2001-2004) kaum Möglichkeiten für NGOs, direkten Einfluss zu nehmen: "Und 2002 [...] war die Entscheidung über die Dekonzentration eigentlich schon gelaufen und sollte dann phasenweise ausgeführt werden. Ab 2004 sollten die meisten Programme und Projekte dekonzentriert sein. Und da konnte man dann als NGO auch nichts mehr ändern. Wenn die

²²³ Interview Experte B, Ausschnitt 1

²²⁴ Interview Experte A, Ausschnitt 4

Politiker da oben entschieden haben, dann können die Leute *hier* ja nur noch ausführen. Da kann man dann höchstens noch minimal kleine Akzente setzen, aber nicht mehr."²²⁵

Auch Experte B schätzt die Chancen der NGOs, auf eine derartige Entscheidung der Kommission Einfluss zu nehmen, eher gering ein:

"[...] bei so einer Entscheidung hätten die NRO wahrscheinlich eher keine Chance gehabt, das zu verhindern. Das sind ja dann auch Dinge und Entscheidungen, die die Member States mittragen."²²⁶

Die Mitteilung der Kommission vom Dezember 2002, in der sie sich innerhalb ihrer Strukturen zu einer verstärkten Kultur der Konsultation und des Dialogs mit betroffenen Parteien ihrer Politik verpflichtet, kam für die Einführung der Dekonzentration zu spät.²²⁷ Es scheint unstrittig (und wird im weiteren Verlauf der Arbeit auch weiter verdeutlicht), dass die entwicklungspolitischen NGOs, welche EU-Projekte implementieren, von der Kommissionsentscheidung zur Dekonzentration ganz direkt betroffen sind. In der Mitteilung der Kommission ist zu lesen: "Die Kommission konsultiert traditionsgemäß externe Interessengruppen bei der Gestaltung ihrer Politik."²²⁸ Folgt man den Aussagen der Experten, muss man zu dem Schluss kommen, dass dies im Fall der Dekonzentration nicht sonderlich intensiv geschehen ist. Die späteren Probleme zwischen NGOs und Delegationen bei der Umsetzung und Abwicklung von Projekten resultierten demnach wohl nicht zuletzt aus diesem Mangel an Konsultation und Kommunikation.

9.2 Grundsätzliche Bewertung der Dekonzentration

Die Frage an die Experten nach einer grundsätzlichen Bewertung von Vor- und Nachteilen der Dekonzentration war gleichzeitig auch eine Frage danach, wo Probleme identifiziert werden und ob die Dekonzentration von Seiten der NGOs als Chance oder als Risiko gesehen wird.

9.2.1 Die Vorteile

Experte A macht deutlich, dass durch die Nähe der Delegationen zu den Verhältnissen im Zielland die Effizienz der Entwicklungszusammenarbeit gesteigert wird, "weil sie [*die Delegationen, Anm.*] wissen, was die dortige Regierung will, und weil sie wissen, was man in

²²⁵ ebd.

²²⁶ Interview Experte B, Ausschnitt 1

²²⁷ vgl. Europäische Kommission (2002)

²²⁸ ebd., S. 3

dem jeweiligen Land noch realistisch machen kann."²²⁹ Das bedeutet im Gegenzug, dass die zentrale Verwaltung von Ausschreibungen in Brüssel, in der Form wie sie vor der Dekonzentration stattfand, weniger effizient war, denn "[...] wenn wir (wie früher) die Calls nur hier über das Headquarter machen, da hat man dann einfach das Gespür nicht."²³⁰

Die neue Nähe der Kommission (durch ihre Delegationen) zur Entwicklungspolitik, zu den Projekten und zu den Problemen vor Ort ist auch aus Sicht von Experte B ein Pluspunkt in der Bewertung: "Welche Aussage, glaube ich, alle unterschreiben würden ist: natürlich ist eine Delegation vor Ort näher dran am entwicklungspolitischen Geschehen und kann das besser einschätzen, als es Brüssel konnte."²³¹

Auch Experte C bewertet die grundsätzliche Idee hinter der Dekonzentration positiv:

"Der Pluspunkt ist natürlich: die Leute sind vor Ort und haben tendenziell mehr Ahnung von der Situation vor Ort. Auch mehr Verständnis und das drückt sich insbesondere auch positiv aus bei Besuchen im Projekt vor Ort. Da merkt man einfach, dass man da eher eine Gesprächsbasis hat. Sie sind näher dran."²³²

Entsprechend kommt Experte A zur Einschätzung, dass die Dekonzentration im Wesentlichen erstmal positiv von Seiten der NGOs aufgenommen wurde: "Im Prinzip muss ich dazu sagen, dass wir in der NGO-Szene die Entscheidung, zu dekonzentrieren, eigentlich alle als eine gute Entscheidung gesehen haben."²³³

Die Einschätzung, ob es sich bei der Dekonzentration eher um eine Chance oder eher um ein Risiko für NGOs handelt, wird ebenfalls entsprechend klar beantwortet:

"Sie müssten es als *opportunity* sehen. Wenn eine NGO sagt, dass das keine gute Sache sei, dann ist meiner Meinung nach die Vision dieser NGO falsch. Denn es müsste ja im Endeffekt in unser aller Interesse sein, die lokalen Strukturen zu stärken. Und da sehe ich sehr stark die Rolle europäischer NGOs. Und deswegen glaube ich, dass Dekonzentration gut ist, weil man die Delegationen vor Ort hat."²³⁴

²²⁹ Interview Experte A, Ausschnitt 4

²³⁰ ebd.

²³¹ Interview Experte B, Ausschnitt 2

²³² Interview Experte C, Ausschnitt 4

²³³ Interview Experte A, Ausschnitt 4

²³⁴ ebd., Ausschnitt 5

Die interviewten Experten sind sich also weitgehend einig, dass es sich bei der teilweisen Verlagerung der Entwicklungszusammenarbeit auf die Delegationen um eine strategisch grundsätzlich richtige Entscheidung der EU-Kommission handelt.

9.2.2 Die Probleme der Dekonzentration

Bei den von den interviewten Experten ausgemachten, aus der Dekonzentration resultierenden Problemen handelt es sich vielfach um technische Details bei der Zusammenarbeit zwischen Delegationen und NGOs, die regelmäßig in den *Deconcentration Reports* von CONCORD gesammelt werden.

Die Kritikpunkte im Zusammenhang mit der Dekonzentration sollen unter zwei übergeordnete Problemkategorien subsummiert werden. Dabei handelt es sich erstens um Kritikpunkte, die sich aus den Unterschieden zwischen dezentraler und zentraler Verwaltung ergeben (also auch die Unterschiede zwischen "früher" und "heute" betreffend), und zweitens um Kritikpunkte, die direkt mit der Beziehung zwischen den Delegationen und den Zuschussempfängern bzw. NGOs zu tun haben.

9.2.2.1 Unterschiede zwischen dezentraler und zentraler Verwaltung

a) Personal und Kapazitäten

Die Verlagerung des Managements von Ausschreibungen und Projekten auf die Delegationen erfordert natürlich die Bereitstellung entsprechender personeller Kapazitäten vor Ort. Dieser Prozess sei "nicht reibungslos verlaufen"²³⁵:

"Da mussten erstmal die Delegationen aufgebaut werden, dann mussten sie mit den Leuten ausgestattet werden, die das entsprechende Wissen haben. Solche praktischen Probleme haben zu Beginn zunächst für gewisse Holprigkeiten geführt."²³⁶

Und auch fast zehn Jahre nach Beginn des Dekonzentrationsprozesses werden in diesem Bereich immer noch Defizite vermerkt. CONCORD fordert entsprechend: "Delegation staff involved in NSA LA project management should have specialized knowledge and experience of working with civil society to ensure meaningful and complementary co-operation between Delegations and civil society."²³⁷

²³⁵ Interview Experte B, Ausschnitt 1

²³⁶ ebd.

²³⁷ CONCORD (2009), S. 3

Delegationen müssen aber auch über die Defizite in "ihrem" Land Bescheid wissen, denn sie sind dafür zuständig, thematische Programme (wie das NSA-LA-Programm) inhaltlich komplementär zu den geografischen Programmen zu gestalten. Kapazitätsprobleme stehen dem allerdings manchmal entgegen:

"Wenn vor Ort in der Delegation bestimmte Themen auch gar nicht durch einen *technical expert* abgedeckt werden können, dann ist die Wahrscheinlichkeit, dass dieses Thema, obwohl es in dem Land möglicherweise total relevant ist, sich nicht unbedingt widerspiegelt in Allokationen für Ausschreibungen zu diesem Thema. Das finde ich problematisch, aber das ist eine Kapazitätsfrage von EuropeAid [...]"²³⁸

Experte B führt diese Problematik anhand eines fiktiven Beispiels weiter aus: "Wenn es in einem Fall keine Ausschreibung zu Environment und Climate Change gibt, weil in dem Land kein Ansprechpartner in der Delegation vorhanden ist, dort aber jeden zweiten Monat ein Zyklon durchfegt, dann haben die ein Problem bei dem Thema."²³⁹

Experte C berichtet darüber hinaus von Erfahrungen mit unerfahrenem Delegationspersonal: "Die Leute von uns, die eben schon länger mit EU-Verträgen zu tun haben (und da zähl ich mich auch dazu), kommen dann oft zu dem Schluß, dass wir die Verträge besser kennen, als die Zuständigen bei den Delegationen."²⁴⁰ Unerfahrene Sachbearbeiter müssen nicht notwendigerweise ein Symptom der Dekonzentration sein, sondern können in jeder Behörde auftauchen. Allerdings deuten die Aussagen der Experten zu Kapazitätsproblemen bei EuropeAid sowie die Forderung von CONCORD nach speziell geschultem Personal darauf hin, dass die Situation derzeit zumindest nicht ideal ist.

Kapazitätsprobleme dürften (neben der teilweise mangelhaften Internetverbindung in bestimmten Regionen) auch dafür verantwortlich sein, dass viele EU-Delegationen immer noch keinen funktionierenden Web-Auftritt haben. Bei den Delegationen mit eigener Website unterscheidet sich die Qualität der Auftritte teilweise stark. Früher dienten diese Websites teilweise sogar noch als direkte Quellen für NGOs, um sich über lokale Ausschreibungen zu informieren.²⁴¹ Seit einiger Zeit gibt es auf der Website von EuropeAid eine zentrale Stelle, an der alle Calls veröffentlicht werden (siehe Kapitel: 4.2.2).

²³⁸ Interview Experte B, Ausschnitt 3

²³⁹ ebd.

²⁴⁰ Interview Experte C, Ausschnitt 4

²⁴¹ vgl. ebd.

b) Das dezentrale Ausschreibungssystem

Einige grundlegende Probleme des Ausschreibungssystems, die die Einstiegsbarrieren für NGOs in das EU-Kofinanzierungssystem erhöhen, wurden bereits genannt, so z.B. die finanziellen Beschränkungen innerhalb eines Calls. Dabei handelt es sich um Probleme, die auch in einem zentral verwalteten Ausschreibungssystem denkbar sind.

Die Dekonzentration verschärft diese Problematik in einigen Bereichen. Das liegt vor allem daran, dass die Calls dezentral vorbereitet und einzeln von den Delegationen auf der Webseite von EuropeAid veröffentlicht werden. Das bedeutet, dass es keine festen Termine mehr gibt. Experte B macht das mit der folgenden Aussage deutlich: "Was die dezentralen Ausschreibungen betrifft, sage ich mal: Hauptsache wir kriegen es mit, dass eine Ausschreibung kommt."²⁴²

Die nötige Transparenz ist in diesen Fällen nicht immer gegeben:

"[A]m Ende eines Jahres fragt man sich: wann sollte der Call eigentlich ursprünglich kommen? Und dann stellt man fest, dass er tatsächlich ein halbes Jahr später kam als eigentlich geplant. Das sind also Dinge, auf die man sich nicht so wirklich verlassen kann. [...] Früher hatte man die Ausschreibung B76000 oder 21-02-03, da wusste man, die kommt zu dem und dem Zeitpunkt [...]."²⁴³

bengo hat als Beratungsstelle die Problematik der willkürlich erscheinenden Calls aufgegriffen und stellt seiner Klientel einen regelmäßigen Newsletter ("Call-Info") zur Verfügung, in dem auf neu erschienene Calls sowie auf Veränderungen bei bereits veröffentlichten Calls hingewiesen wird.²⁴⁴

²⁴² Interview Experte B, Ausschnitt 3

²⁴³ ebd.

²⁴⁴ vgl. *bengo*: http://www.bengo.de/call_info.html

c) Probleme für kleine NGOs

Es wird deutlich, dass die Auswirkungen der Dekonzentration die zahlreichen nichtstaatlichen Akteure nicht in gleichem Maße betreffen. Große NGOs (mit Regionalbüros in zahlreichen Partnerländern) spüren die Nachteile der Dekonzentration weniger stark als kleine NGOs, die hauptsächlich von Europa aus agieren. Dabei geht es vor allem um informelle Beziehungen zu den Delegationen und Informationsvorsprünge bezüglich neuer Ausschreibungen.

"[Meine NGO] ist eine Organisation, die sich in den letzten Jahren auch stärker dezentralisiert hat. Sie hat auch eine gewisse Größe, so dass es mit der Dezentralisierung auch ein wenig einfacher ist. Es gibt andere Mitglieder bei VENRO, für die das schlichtweg nicht möglich wäre. Dieser Prozess erleichtert es natürlich, vor Ort mit den EU-Delegationen in einem engen Austausch zu stehen."²⁴⁵

Experte B führt weiter aus:

"Man muss also nah dran sein. Organisationen, die jetzt nicht den Vorteil haben, an der einen oder anderen Stelle schon ganz gut dezentralisiert zu sein, haben da möglicherweise doch das eine oder andere Informationsdefizit oder kriegen die Ausschreibung erst dann mit, wenn sie schon wirklich draußen ist. Wenn man vor Ort mit der Delegation regelmäßig in Kontakt tritt, dann denke ich, dass man da einen Informationsvorsprung hat."²⁴⁶

Diese Entwicklung ist der Dekonzentration geschuldet. Es ist anzunehmen, dass vor der Dekonzentration auch für kleinere NGOs eine regelmäßige Lobbyarbeit bzw. das Knüpfen informeller Kontakte zu EuropeAid-Sachbearbeitern in Brüssel eher im Bereich des Möglichen lag. Entsprechend dürfte eine grundsätzliche Bewertung der Dekonzentration aus Sicht der kleinen NGOs ein wenig anders ausfallen, da diese letztlich mit der Frage zusammenhängt: "[W]ie bin ich selber in der Lage, diesen Prozess mitzumachen?"²⁴⁷

d) Projektnähe der Delegationen

Ein wesentlicher Unterschied zur zentralen Projektverwaltung ist natürlich die "neue Nähe" der Delegationen zu den Projekten und den Akteuren vor Ort. Das kann für eine NGO Vorteile bringen, wenn sie zum Beispiel ebenfalls durch ein Regionalbüro vor Ort vertreten ist. Diese Nähe erleichtert die Kontaktpflege. Außerdem sind die Wege bei Problemen generell kürzer.

²⁴⁵ Interview Experte B, Ausschnitt 3

²⁴⁶ ebd.

²⁴⁷ ebd., Ausschnitt 2

Experte C nennt ein Beispiel dafür, wie sich die Nähe vor Ort für eine NGO auszahlen kann:

"[Meine NGO] hat ja in einigen Ländern vor Ort Büros. Und in diesen Ländern steht man sowieso, auch informell, sehr stark im Austausch mit der Delegation. [...] So fragt man z.B. zum Ende eines Projekts nach, ob die Delegation daran Interesse hätte, wenn wir eine Follow-up Phase oder in einem anderen Sektor eine andere Initiative machen würden."²⁴⁸

Auch von Seiten der Delegation kann Interesse an einer weiteren Zusammenarbeit geäußert werden:

"Oftmals ist es auch so, dass Vertreter der Delegation, die ein Projekt betreuen, von sich aus sagen: 'Ihr macht eine gute Arbeit (wenn es denn gut läuft) und wir fänden es ganz interessant, wenn ihr bei dem und dem Call, der dann und dann erscheint, auch etwas einreichen würdet.' Das ist aber nicht immer eine Erfolgsgarantie, die Erfahrung haben wir auch gemacht."²⁴⁹

Auf der anderen Seite ist durch die Nähe auch die Kontrolle durch den Geber höher, weil nicht nur die obligatorischen Berichte abgegeben werden müssen, sondern auch Projektbesuche seitens der Delegation viel wahrscheinlicher sind. Experte C gibt dazu folgende Einschätzung ab und zieht auch einen Vergleich zu der Zeit vor der Dekonzentration:

"[Die Besuche werden] schon angemeldet oder angekündigt, manchmal auch durchaus schon von längerer Hand, teilweise Monate vorher. Und ich würde sagen, das kommt sogar fast regelmäßig vor. Über den Daumen gepeilt würde ich behaupten, dass die Delegation in jedem Projekt schon einmal dagewesen ist. [...] Ich möchte zu bedenken geben: mit der Delegation sind das immer noch alles Pilot-Erfahrungen, weil die Dekonzentration noch relativ jung ist. Wir haben eigentlich den Eindruck, dass diese Besuche routinemäßig sind, standardmäßig, ohne besonderen Anlass. Unter Brüssel damals war das eher anlassbezogen, würde ich sagen. Da war es eigentlich eher selten, dass jemand ins Projekt kam und wenn, dann eher anlassbezogen, wie gesagt."²⁵⁰

Im Sinne einer erfolgreichen und effizienten Verwendung der EU-Gelder und einer guten Zusammenarbeit zwischen Geber und Zuschussempfänger sind routinemäßige Projektbesuche, die durch die Dekonzentration ermöglicht werden, sicherlich zu befürworten.

²⁴⁸ Interview Experte C, Ausschnitt 6

²⁴⁹ ebd.

²⁵⁰ Interview Experte C, Ausschnitt 7

Allerdings wird von Experte C auch jenseits der Projektbesuche eine stärkere Betreuung seitens der Delegationen ausgemacht:

"[D]amals wurden auch weitaus seltener Rückfragen zu Berichten gestellt. Die Erfahrungen aus den letzten zwei bis drei Jahren zeigen schon, dass die Delegationen da einfach dichter dran sind und mehr Fragen zu den Berichten haben. Und dass sie die Berichte auch auf jeden Fall lesen. Da waren wir uns früher nicht immer ganz so sicher."²⁵¹

Auf die Frage, ob diese intensivere Betreuung eher positiv oder eher negativ (als Kontrolle) wahrgenommen wird, äußert sich Experte C dahingehend, dass man es als "ehrliches Interesse" und notwendigen Teil des Monitorings durch die Delegationen verstehe.²⁵²

9.2.2.2 Beziehungen zwischen den Delegationen und den NGOs

Mit der Dekonzentration verschieben sich die Kommunikationsbeziehungen zwischen Geber und Zuschussempfänger. Obwohl bei bestimmten Calls nach wie vor EuropeAid in Brüssel der Verhandlungs- und Ansprechpartner für NGOs bleibt, werden die meisten Auslandsprojekte inzwischen von den Delegationen verwaltet. Diese sind dementsprechend nun in der Mehrzahl der Fälle die zuständigen Ansprechpartner für NGOs.

Die Dekonzentration führt nun einerseits dazu, dass Delegationen eigenständig handeln können und "dass die Kenntnis in Brüssel darüber, was vor Ort passiert, deutlich abnimmt."²⁵³ Andererseits schafft es für NGOs eine gewisse Unberechenbarkeit. Denn die Delegationen handeln nicht nur eigenständig, sondern manchmal auch *eigenwillig*.

a) Unterschiedliche Regelauslegungen durch die Delegationen

Wenn es bei der Projektabwicklung um vertragliche oder finanzielle Bestimmungen geht, berichten viele NGOs von individuellen Entscheidungen und unterschiedlichen Auslegungen durch die einzelnen Delegationen. CONCORD schreibt: "[...] such a major change involving so many delegations carried with it the risk of differences in interpretation of legal and financial regulations, and differing and conflicting management practices."²⁵⁴

²⁵¹ ebd.

²⁵² vgl. ebd.

²⁵³ Interview Experte B, Ausschnitt 1

²⁵⁴ CONCORD (2007)

In den Experteninterviews wurden einige Beispiele für unterschiedliche Interpretationen seitens der Delegationen thematisiert. Diese sollen nun in Auszügen vorgestellt werden, um einen praktischen Einblick in die Problematik zu geben. Die Grundlagen dieser Thematik wurden bereits in Kapitel 4.2 (insbesondere 4.2.2.8 und 4.2.2.9) behandelt.

Verschiedene Vertragsversionen

Experte B berichtet, dass Delegationen die verschiedenen Versionen des Standardvertrags durcheinander bringen oder ignorieren. In Kapitel 4.2.2.8 wurde erläutert, dass die EU-Kommission den Standardvertrag für NGOs in den letzten Jahren mehrfach überarbeitet und verändert hat, sodass häufig Projekte mit verschiedenen Vertragsversionen parallel laufen. Für ein Projekt ist jedoch nur die unterzeichnete Vertragsversion gültig, und das muss bei mehrjährigen Projekten irgendwann nicht mehr zwangsläufig die aktuellste Version sein. Allerdings "gab es eben Delegationen die gesagt haben: Naja, wieso? Wir haben doch jetzt einen neuen Standardvertrag, da machen wir das jetzt auch nach diesem neuen Vertrag."²⁵⁵ Als NGO muss man in einem solchen Fall "dann deutlich [...] sagen: Moment, wir haben aber einen Standardvertrag 2003 hier laufen [...], auch wenn wir ein gleiches oder ähnliches Projekt mit einem neueren Vertrag im gleichen Land laufen haben [...]."²⁵⁶

Berichtsfristen

In Kapitel 4.2.2.9 wurde bereits angedeutet, dass die in den Allgemeinen Bestimmungen des Standardvertrags festgelegten Berichtsfristen in der Praxis von den Delegationen gelegentlich anders ausgelegt werden. Ausführliche Projektberichte (dabei handelt es sich um die Zwischenberichte und den Abschlussbericht) werden in der Regel alle zwölf Monate von den NGOs verlangt: "Der Standardvertrag sieht nach wie vor den Interimsreport nur jährlich vor".²⁵⁷

Experte B und Experte C berichten jedoch von Erfahrungen mit Delegationen, die deutlich häufiger regelmäßige Informationen bzw. Berichte über das jeweilige Projekt angefordert haben.

"Und dann gibt es Delegationen, die sagen: ja, natürlich gibt es Berichtsfristen, aber wir hätten das schon gerne alle zwei Monate und hier sind die Formate dafür. Das

²⁵⁵ Interview Experte B, Ausschnitt 4

²⁵⁶ ebd.

²⁵⁷ Interview Experte C, Ausschnitt 4

sind schwierige Situationen, weil man die Beziehung zur Delegation ja natürlich nicht gleich stark gefährden möchte. Da muss man eben verhandeln."²⁵⁸

In einem anderen Beispiel forderte die Delegation zu Beginn des Projekts sogar monatliche Fortschrittsberichte.

"Ich hab jetzt ein Projekt, da fordern die von uns monatliche Berichte. Das haben die gleich zu Beginn einfach so angemerkt: das hätten wir gerne. Ich habe dann unter Berufung auf den betreffenden Paragraphen zurückgemeldet, dass wir nur verpflichtet sind, einmal im Jahr einen Bericht abzulegen. Die waren aber relativ clever: ja, aber sie hätten das Recht (unter Berufung auf einen anderen Paragraphen), wann immer sie möchten, Informationen über das Projekt anzufordern. [...] Die sagen [...], [sie] möchten monatlich eine Seite sehen [...] und das sei ja kein Interimreport. Der kommt noch dazu, alle zwölf Monate. Das ist deren Argumentation. Und wir versuchen dann natürlich anders zu argumentieren, und zwar damit, dass es sich um eine zusätzliche Berichtspflicht handelt, was schon auch einen Zusatzaufwand darstellt."²⁵⁹

Dabei handelt es sich nicht um konkrete, anlassbezogene Informationen, die einer Delegation (auf Wunsch) nach Artikel 2.2 des Standardvertrags zustehen: "The Contracting Authority may request additional information at any time and that information must be supplied within 30 days of the request."²⁶⁰ Vielmehr handelt es sich tatsächlich um eine zusätzliche, im Vorfeld des Projekts festgelegte, regelmäßige Berichtspflicht für die NGO.

Experte C macht deutlich, dass Unstimmigkeiten mit der Delegation bei diesem Thema keine Ausnahmen sind: "[D]as Berichtsintervall ist da ein Klassiker. In vier verschiedenen Projekten habe ich drei verschiedene Fälle. In zwei Fällen sind es tatsächlich die zwölf Monate des Standardvertrags. In einem anderen Fall ist es vierteljährlich. Im nächsten Fall dann monatlich."²⁶¹

Berichtsformate

Ähnliche Probleme treten bei der Wahl der Formate auf, mit deren Hilfe die NGOs ihre Zwischenberichte an die Kommission übermitteln. Die Delegationen weichen hier gelegentlich von den üblichen Formatvorlagen ab und präsentieren "Sonderformate und Sonderwünsche"²⁶², die für die zuständigen Mitarbeiter der NGOs einen zusätzlichen

²⁵⁸ Interview Experte B, Ausschnitt 4

²⁵⁹ Interview Experte C, Ausschnitt 4

²⁶⁰ CONCORD (2008), Artikel 2.2

²⁶¹ Interview Experte C, Ausschnitt 4

²⁶² ebd., Ausschnitt 7

Arbeitsaufwand darstellen. Auch bei anderen Kommissionsformularen tritt diese Problematik auf. Zum Beispiel beim Umwidmungsantrag, mit dem eine NGO Gelder zwischen zwei Budgetposten verschieben kann. Dies muss genehmigt werden, wenn sich dabei ein Budgethauptposten um mehr als 15% erhöht. Experte C hat in einem solchen Fall Erfahrung mit einem Sonderformat gemacht, das "ich in meinem Leben noch nie gesehen [hatte]. Es war völlig kompliziert und trug wirklich die Handschrift dieser Delegation."²⁶³

Faktor Mensch

Als nicht auszuschließender Faktor für Unstimmigkeiten zwischen Delegationen und NGOs wird von den Experten der "menschliche Aspekt"²⁶⁴ identifiziert:

"Es gibt einfach Delegationen (wie es auch Menschen gibt), die gewisse Dinge weniger eng und eher pragmatisch sehen und vielleicht ein Stück auch die Brille des Vertragsnehmers aufsetzen und diesem nicht zusätzliche Arbeit aufstischen wollen. [...] Aber dann gibt es eben auch die Anderen, die päpstlicher als der Papst sind und wirklich ganz eng den Buchstaben des Gesetzes folgen (in dem Fall: des Vertrags) [...]."²⁶⁵

Der Faktor Mensch ist besonders bei Verhandlungen mit den Delegationen entscheidend, wenn es beispielsweise um *derogations* in den speziellen Bestimmungen des Vertrags zwischen NGO und Kommission geht. Aber eben auch bei Unstimmigkeiten über Regelauslegungen kommt das persönliche Verhältnis zwischen Sachbearbeiter und NGO-Vertreter zum Tragen. Bei langjähriger Projektarbeit in einem Land entstehen manchmal entsprechende Erfahrungswerte mit den örtlichen Delegationen. Experte C verrät, dass es "schon einige 'berühmt berüchtigte' Sachbearbeiter gibt, die bekannt dafür sind, dass sie kompliziert sind und viele Rückfragen haben."²⁶⁶

Experte A betont, dass der menschliche Aspekt schon vor der Dekonzentration ein potentielles Problem war.²⁶⁷ Allerdings hat sich die Zahl der verschiedenen Sachbearbeiter durch die Dekonzentration vermutlich stark erhöht. Diese arbeiten zudem für jeweils eigenständig handelnde *heads of delegations*, die ihre eigenen Vorstellungen zur Projektabwicklung haben dürften. Die Dekonzentration diversifiziert also auch die Verwaltung entsprechend.

²⁶³ ebd., Ausschnitt 3

²⁶⁴ Interview Experte A, Ausschnitt 6

²⁶⁵ Interview Experte C, Ausschnitt 3

²⁶⁶ ebd., Ausschnitt 8

²⁶⁷ vgl. Interview Experte A, Ausschnitt 6

Interpretationsgrundlagen

Die unterschiedliche Auslegung von Sachverhalten und unterschiedliche Vorgehensweisen durch die Delegationen werden nicht zuletzt durch die Tatsache begünstigt, dass es (neben dem Standardvertrag) letztlich drei unterschiedliche Grundlagen gibt, auf deren Basis interpretiert werden kann.

Einerseits gibt es die *Financial Regulations*²⁶⁸, mit denen es "kein Grundproblem" gibt, denn die "machen ja [...] die 'politische Runde' über die Member States und das Parlament und werden entsprechend abgesegnet."²⁶⁹ Oft im gleichen Dokument wie die *Financial Regulations* sind jedoch auch die *Implementing Rules* zu finden. Diese richten sich an die EU-Sachbearbeiter und helfen ihnen bei der Interpretation und der Anwendung der *Financial Regulations*.

"[Die *Implementing Rules*] gehen nicht an die Member States oder das Parlament. Die haben zu diesen Implementing Rules nichts zu sagen. Wenn man [...] in die Implementing Rules schaut, dann sieht man, dass die schon viel strenger als die Financial Regulations sind. Die interpretieren viel strenger und man darf schon viel weniger. Aber die Financial Regulations sind offiziell die rechtliche Grundlage."²⁷⁰

Doch damit ist noch nicht Schluss. Zu den *Implementing Rules* gibt es für jede Generaldirektion (auch für EuropeAid) einen so genannten *Practical Guide (PRAG)*²⁷¹, mit dem das Personal bei EuropeAid und auch in den Delegationen arbeitet. Dieser interpretiert die *Implementing Rules*, die wiederum die *Financial Regulations* interpretieren.

"[D]er PRAG ist bei uns, wenn man so will, die Bibel. Wir dürfen auch nicht anders handeln als so, wie es im PRAG steht. Offiziell. Aber es ist nicht die rechtliche Grundlage [...], sondern nur ein Arbeitsinstrument."²⁷²

Die rechtliche Grundlage stellen ausschließlich die *Financial Regulations* dar. Die beiden anderen Dokumente sind lediglich kommissionsintern bindend.

²⁶⁸ vgl. dazu: European Commission (2008a)

²⁶⁹ Interview Experte A, Ausschnitt 6

²⁷⁰ ebd.

²⁷¹ vgl. dazu: Europäische Kommission (2008c)

²⁷² Interview Experte A, Ausschnitt 6

b) Beilegung von Unstimmigkeiten zwischen NGOs und Delegationen

Zur Beilegung oben skizzierter Unstimmigkeiten stehen den NGOs wenig Instrumente zur Verfügung. Im Hintergrund steht außerdem immer die Überlegung, dass man ein gutes Verhältnis zur Delegation nicht leichtfertig aufs Spiel setzen möchte: "Das sind schwierige Situationen, weil man die Beziehung zur Delegation ja natürlich nicht gleich stark gefährden möchte."²⁷³ Denn unter Umständen hat man es als NGO bei zukünftigen Projekten erneut mit dieser Delegation zu tun. Auf der anderen Seite muss sich eine NGO fragen, inwieweit sie bereit ist, vermeintlich unfaire Anforderungen der Delegation hinzunehmen.

"Im konkreten Fall überlegen wir jedenfalls immer: wie wichtig ist das jetzt? Wir gehören sicher nicht zu denen, die alles schlucken. Wenn die Delegation X jetzt sagt: Alle, die unter diesem Call einen Vertrag bekommen haben, schicken uns jetzt monatlich Berichte, dann gehören wir zumindest zu denen, die sagen: Moment, laut Vertrag sehen wir keine Verpflichtung dazu. Viele diskutieren allerdings gar nicht erst."²⁷⁴

Es findet also ein Abwägungsprozess statt, mit dem Ziel, die richtige Balance zwischen dem möglichen Zusatzaufwand (bedingt durch die Forderungen einer Delegation), den Erfolgchancen eines Protests und dem Risiko einer Konfrontation zu finden.

"Das ist eben genau die Abwägungssache, denn man will sich ja auch nicht schlecht stellen mit der Delegation. [Meine NGO] hat im Prinzip den Weg gewählt, sich nicht alles gefallen zu lassen, aber auch nicht wegen jeder Kleinigkeit zu intervenieren."²⁷⁵

Experte A empfiehlt, im ersten Schritt zu versuchen, "ein Problem gemeinsam mit der Delegation zu lösen."²⁷⁶ Dazu kann man sich als NGO auch Unterstützung und Argumentationshilfen holen, "sei es von CONCORD oder von Institutionen wie *bengo*".²⁷⁷

bengo empfiehlt den NGOs in einem aktuellen Newsletter notfalls den Gang nach Brüssel:

"Gelegentlich werden sich Delegationen und NRO über die Auslegung von Regeln nicht einig. In vielen Fällen konnten wir NRO schon erfolgreich beraten. Falls es keine Einigung möglich ist, ist der geografische Deskofficer in Brüssel zuständig.

²⁷³ Interview Experte B, Ausschnitt 4

²⁷⁴ Interview Experte C, Ausschnitt 9

²⁷⁵ Interview Experte C, Ausschnitt 9

²⁷⁶ Interview Experte A, Ausschnitt 7

²⁷⁷ Interview Experte C, Ausschnitt 4

Wichtig ist, dass Sie Ihre Anfrage an den jeweiligen Direktor der geografischen Abteilung richten."²⁷⁸

Auch für Experte C ist der Gang nach Brüssel lediglich das letzte Mittel in einem Konflikt mit der Delegation:

"Aber wir überlegen auch noch mal im konkreten Fall, ob wir da jetzt ewig herumstreiten und eventuell jemand Höheren in Brüssel einschalten sollen. Natürlich gibt es grundsätzlich die Möglichkeit, dass man zum zuständigen Länderdesk in Brüssel geht. Das machen wir aber eher selten."²⁷⁹

Experte B weist zudem daraufhin, dass es für Delegationen "keine vertragsbezogene Weisungsbefugnis aus Brüssel" gibt:

"Es gibt keine Stelle in Brüssel, die dort eine Entscheidung treffen kann. Es gibt natürlich die Möglichkeit, im Streitfall über den Länderdesk zu gehen und da dann auch noch mal über die Vertragsabteilung. Es aber nicht automatisch so, dass die dann sagen können: Liebe Delegation, ihr müsst das jetzt so und so machen."²⁸⁰

Gewünscht wird von den NGOs allerdings genau eine solche Stelle bei EuropeAid, die sich explizit als Schlichtungsstelle für derartige Auseinandersetzungen zwischen NGOs und Delegationen versteht: "Die Zivilgesellschaft pocht schon seit Jahren auf einen Civil Society Helpdesk und der Fortschritt bei dieser Frage ist doch eher übersichtlich."²⁸¹

Auch Experte C wünscht sich einen "Ombudsmann" für solche Fälle. In diesem Fall darf der Begriff "Ombudsmann" allerdings nicht mit dem Ombudsmann der EU, also dem EU-Bürgerbeauftragten verwechselt werden:

"Für genau solche Dinge wurde eigentlich schon länger ein Ombudsmann in Brüssel gefordert. Den gibt's in dieser Form allerdings bislang nicht. Das letzte was ich gehört habe, war, dass es einen interaktiven Helpdesk geben soll. Aber unsere Schlussfolgerung ist die, dass dieser Desk für die Fälle, für die wir das gerne hätten, nicht kompetent sein wird. Da wird es mehr so um die groben Linien gehen und er versteht sich anscheinend nicht als Schlichtungsstelle für konkrete Konfliktfälle mit der Delegation."²⁸²

²⁷⁸ bengo (2010a), S. 2

²⁷⁹ Interview Experte C, Ausschnitt 9

²⁸⁰ Interview Experte B, Ausschnitt 4

²⁸¹ ebd.

²⁸² Interview Experte C, Ausschnitt 9

Der Gang zum eigentlichen EU-Ombudsmann ist allerdings auch eine Möglichkeit, den einige NGOs wählen. Experte B zweifelt jedoch an der Effizienz dieses Vorgehens: "Man kann natürlich auch immer zum Ombudsmann gehen, aber das ist eine Sache, wo der Vertrag dann längst abgelaufen ist, bis da mal irgendwas passiert."²⁸³

Ein aktueller Fall, der auf der Webseite des EU-Bürgerbeauftragten im Detail dokumentiert wird, zeigt jedoch, dass einige NGOs diesen Weg durchaus gehen und sogar Erfolg damit haben.²⁸⁴ Die Delegation verweigerte in diesem Fall die Übernahme der Kosten eines Projektfahrzeugs, weil die NGO dieses Fahrzeug noch während der Laufzeit des Projekts verkauft hatte. Dies hatte der Vertrag verboten. Die Delegation forderte also die gesamten Kosten für das Fahrzeug von der NGO zurück. Die NGO reichte daraufhin Beschwerde beim Bürgerbeauftragten ein. Dieser stellte fest, dass die Rückforderung der gesamten Kosten durch die Delegation unverhältnismäßig sei und schlug ein "friendly solution proposal" vor: "He suggested that the Commission could consider treating the amortised costs as eligible, namely, the costs associated with the vehicle's use during the project before it was sold."²⁸⁵ Das heißt: ein Teil der Kosten sollte nach wie vor förderfähig bleiben und damit von der Delegation nicht zurückgefordert werden können. Das etwas kuriose Ende dieses Falles stellte sich dann so dar: "The Commission rejected the reasoning in the friendly solution proposal. However, for reasons of cost-efficiency, it decided to waive the recovery order."²⁸⁶ Man lehnte also die Argumentation des EU-Bürgerbeauftragten ab, verzichtete aber dennoch auf die gesamte Rückzahlung durch die NGO, weil die Kosten der Eintreibung (Gerichtsprozesse, Anwälte etc.) die einzutreibende Summe überstiegen hätte. Diese Regelung ist im Artikel 87(1)(a) der Implementing Rules zur Financial Regulation vorgesehen.²⁸⁷ Der Konflikt zwischen NGO und Delegation hatte sich zu dem Zeitpunkt schon knapp zwei Jahre (2007-2009) hingezogen.

Zusammenfassend kann man festhalten, dass eine NGO im Streitfall mit einer Delegation folgende Möglichkeiten besitzt. Sie kann nachgeben und sich den Wünschen der Delegation beugen, auch wenn diese nicht durch den unterzeichneten Vertrag gedeckt sind. Sie kann ferner versuchen, die Delegation in Verhandlungen argumentativ von ihrem Standpunkt zu überzeugen (eventuell mit Hilfe von CONCORD, *bengo* oder ähnlichen Institutionen).

²⁸³ Interview Experte B, Ausschnitt 4

²⁸⁴ vgl. Europäischer Bürgerbeauftragter (2010)

²⁸⁵ Europäischer Bürgerbeauftragter (2010a)

²⁸⁶ ebd.

²⁸⁷ vgl. European Commission (2008), S. 112

Schließlich bleibt noch die Möglichkeit, sich an den jeweiligen Länderdesk bei EuropeAid zu wenden. Dabei muss jede NGO für sich entscheiden, ob der Aufwand einer Beschwerde dann noch im Verhältnis zum Arbeitsaufwand steht, der durch Akzeptieren der Sonderwünsche einer Delegation entstehen würde. Außerdem muss ins Kalkül gezogen werden, inwieweit so eine Auseinandersetzung das Verhältnis zur Delegation beeinträchtigt. Als letzte, sehr zeitintensive Möglichkeit bleibt der Gang zum EU-Bürgerbeauftragten, der zwischen den Streitparteien vermittelt.

c) Right of Initiative

Ein Kritikpunkt, der sich aus der Dekonzentration heraus ergibt, beschäftigt sich mit der Ausrichtung des NSA-LA-Programms. Es geht um das Initiativrecht der NGOs. Die Kommission schreibt über das Programm: "It is an 'actor-oriented' programme aimed at capacity building through support to 'own' initiatives from non-state actors (NSA) and local authorities originating from the EU and partner countries."²⁸⁸ Das bedeutet, dass das Programm die Initiativen und Projektideen der NGOs aufnimmt und entsprechend unterstützt.

In Kapitel 7.2 wurde jedoch bereits festgehalten, dass es durchaus thematisch-inhaltliche Einschränkungen für NGOs bei der Projekteinreichung gibt.

Auch Experte B kritisiert:

"[E]s ist ja in diesem Programm das *right of initiative* für die NRO ausdrücklich festgeschrieben. Aber wenn man sich einige Ausschreibungen anguckt und sich ansieht, wie die gestaltet sind, dann kann man da auch Fragezeichen dransetzen."²⁸⁹

Die von der Kommission propagierte Idealvorstellung der NGO-Unterstützung entspricht also offensichtlich nicht immer der Realität. CONCORD hält dazu fest: "At present the right of initiative is being pre-empted by allowing the local delegations to narrow down the eligibility and thematic priorities of each call for proposals."²⁹⁰ CONCORD sieht also speziell das Problem, dass die Delegationen ihre NSA-LA-Calls thematisch so gestalten, dass nur bestimmte Projektideen zur Ausschreibung passen, sodass man nicht mehr von einem Initiativrecht der NGOs sprechen kann.

²⁸⁸ EuropeAid (o.J.), S. 2

²⁸⁹ Interview Experte B, Ausschnitt 2

²⁹⁰ CONCORD (2009), S. 6

d) Deconcentration Reports

Die FDR²⁹¹-Arbeitsgruppe bei CONCORD veröffentlicht regelmäßig so genannte *Deconcentration Reports* (oder auch: *Monitoring Reports*), in denen die Probleme gesammelt werden, die NGOs mit Delegationen erlebt haben. Zu diesem Zweck befragt CONCORD (als Dachverband) regelmäßig seine Mitglieder. Zuletzt geschah dies im Frühjahr 2010: "Die Ergebnisse dienen in anonymisierter Form der Lobby-Arbeit von CONCORD, um Missstände aufzuzeigen und möglichst beseitigen zu helfen."²⁹²

Im September 2010 erschien dann der insgesamt vierte *Deconcentration Report*.²⁹³ Im Gegensatz zum zweiten *Deconcentration Report* aus dem Jahr 2007 enthält der aktuelle Report allerdings keine tabellarische Übersicht mehr, die die Fallzahlen nach thematischer Kategorie anzeigt. Er ist stattdessen rein textbasiert. Er umfasst zahlreiche Details aus der Zusammenarbeit von NGO und Delegation, darunter auch Beispiele, die ebenfalls von den interviewten Experten genannt wurden (z.B. Berichtsformate), aber auch schwerwiegendere Probleme wie verzögerte Zahlungen der Raten durch die Delegationen (siehe Kasten 7).

Kasten 7: Beispiel aus dem *Deconcentration Report*

4.2. Three examples of late payment of the balance of a contract

In one case, payment of the balance is still outstanding almost two years after the project ended. The delegation will not reply to requests for clarification and neither has the CSO been told that there is anything wrong with their reporting. In a second instance, the delegation is one year late with a payment. Another example speaks of a 30 month delay to get the balance of a contract paid. These kind of delays are not acceptable and can cause severe liquidity problems as CSOs need to advance from their own funds the payment of the last activities.

Der Bericht enthält allerdings auch positives Feedback der NGOs zur Zusammenarbeit mit den Delegationen.²⁹⁴

Weiterhin identifiziert er außerdem vier Schlüsselthemen, bei denen Klärung durch die Kommission erwartet wird. Das ist zum Einen die Standardisierung von Regeln: "EU Delegations are creating forms and templates, and in some cases imposing additional requirements for reporting (with the tendency to micro-manage)." Zum Zweiten das komplexe Thema "Mehrwertsteuer" (Value Added Tax/VAT). Zum Dritten die Einhaltung der Regeln

²⁹¹ FDR steht für: Funding for Development and Relief

²⁹² bengo (2010b)

²⁹³ siehe dazu: CONCORD (2010)

²⁹⁴ vgl. CONCORD (2010), S. 11

des Standardvertrags durch die Delegationen: "There are a number of cases where rules are clearly not respected by delegation staff, for example regarding the use of the 7% administrative levy, procurement rules and audit." Und zum Vierten das Thema Verspätungen, die vor allem beim Bearbeiten von Umwidmungsanträgen, Berichten und Zahlungen entstehen.²⁹⁵

Experte A war selbst bei der Gestaltung des ersten *Deconcentration Reports* dabei und berichtet von der Präsentation des Berichts bei EuropeAid, in der Abteilung G7 (Rechtsabteilung):

"Ich habe es so empfunden, dass Brüssel diese [Berichte] positiv gesehen hat. [...] Die Stärke unseres Reports war, dass wir wahre Geschichten aus der Praxis mit eingebaut haben und dann gesagt haben: so geht das nicht. Wir haben mit den Leuten an einem Tisch gesessen und die waren sehr positiv angetan von diesem „report from the field“, und haben da wirklich manchmal mit offenem Mund gesessen. [...] Verbesserungen werden hier nur dann angenommen, wenn es konstruktive Kritik ist. Bei CONCORD gab es auch Beispiele, wo wir einfach nur Kritik hatten, die dann von der Kommission auch nicht gut aufgenommen wurde, weil es nicht konstruktiv war. Und dann verlieren sie das Interesse. Der *Deconcentration Report* war konstruktiv, weil ja auch beide Seiten was verbessern wollten."²⁹⁶

Experte B berichtet ebenfalls davon, dass CONCORD bei diesem Thema mit Brüssel gut zusammenarbeitet:

"Bei den Delegationen dürfte es mittlerweile auch angekommen sein, dass es diese Reports gibt. Brüssel sagt da jetzt natürlich nicht, dass das auch eine Guideline für sie wäre, aber sie unterstützen diesen Prozess insofern, dass sie solche Publikationen oft mit *Endorsement Letters* ausstatten bzw. die beiden *Deconcentration Reports* damit ausgestattet haben, was dem Ganzen noch mal ein ganz anderes Gewicht verleiht."²⁹⁷

Doch trotz aller Zusammenarbeit zeigt der aktuelle *Deconcentration Report*, dass es nach wie vor zahlreiche Baustellen bei der Zusammenarbeit zwischen NGOs und Delegationen gibt.

²⁹⁵ alle Zitate: ebd., S. 12

²⁹⁶ Interview Experte A, Ausschnitt 8

²⁹⁷ Interview Experte B, Ausschnitt 5

9.2.3 Fazit

Die Entscheidung zur Dekonzentration der Entwicklungszusammenarbeit wird grundsätzlich positiv gesehen, weil lokale Delegationen bessere Einschätzungen zu den Situationen und Bedürfnisse in den Partnerländern abgeben können als die Zentrale in Brüssel. Für NGOs besteht der Vorteil darin, einen Ansprechpartner vor Ort zu haben, der die Projekte kennt.

Obwohl die Dekonzentration von der EU-Kommission seit etwa 2004 als abgeschlossen deklariert wird, gibt es jedoch immer noch Probleme im Umgang der Delegationen mit Projekten und NGOs. Die geschilderten Probleme begründen sich mit der unabhängigen Arbeitsweise der einzelnen Delegationen, mit teilweise ungenügenden Kapazitäten bei EuropeAid und in den Delegationen, mit einer fehlenden Schiedsstelle für Vertragsstreitigkeiten und mit der Unübersichtlichkeit des dezentralen Ausschreibungssystems. Obwohl die NGOs seit Jahren auf die Probleme hinweisen, wurden diese bisher nicht nachhaltig gelöst.

9.3 Dekonzentration und verfahrensimmanente Hürden

Wie in Kapitel 8 festgestellt wurde, werden bei EU-Calls des NSA-LA-Programms NGOs besonders durch finanzielle Vorgaben und bürokratische bzw. verfahrenstechnische Beschränkungen bei der Teilnahme am EU-Kofinanzierungsverfahren behindert (siehe Abbildung in Kapitel 8.5). Hinzu kommt eine teilweise recht hohe Intransparenz in diesen Bereichen. Diese Problematiken sind verfahrensimmanent, d.h. liegen in der Ausgestaltung des Verfahrens durch die EU-Kommission begründet.

In Kapitel 9.2.2 wurden weiterhin Schwierigkeiten für NGOs erläutert, die sich aus der Dekonzentration der EU-Entwicklungspolitik ergeben. Diese festigen oder verschärfen teilweise die bestehende Problematik der Ausschlusskriterien in den genannten Bereichen.

Die beiden am stärksten eingeschränkten Bereiche des Programms, nämlich der Bereich der finanziellen Beschränkungen²⁹⁸ und der Bereich der bürokratischen bzw. verfahrenstechnischen Beschränkungen, sollen nun mit den Problemen in Verbindung gebracht werden, die sich für NGOs durch die Einführung der Dekonzentration ergeben.

²⁹⁸ In Bezug auf die Rolle der Delegationen gilt für die thematischen und geografischen Beschränkungen analog zu den finanziellen Beschränkungen vom Prinzip her die gleiche Argumentation. Deswegen beschränkt sich die Arbeit hier auf die Analyse der finanziellen Beschränkungen.

In allen Fällen gilt jedoch, dass personal- und finanzstarke NGOs diese Hürden besser nehmen können als kleinere NGOs. Klar ist auch, dass die Einführung der Dekonzentration nicht dazu beiträgt, die Chancengleichheit für NGOs zu erhöhen oder Erstantragstellern und kleineren NGOs den Einstieg zu erleichtern.

9.3.1 Finanzielle Beschränkungen

Zum Bereich der finanziellen Beschränkungen wurde bereits festgestellt, dass die Allokationen für einzelne Ausschreibungen individuell durch die Delegationen bestimmt werden. Diese legen ebenfalls die minimale Zuwendungshöhe fest und bestimmen damit indirekt, welche NGOs sich bewerben bzw. nicht bewerben können. Zur Erinnerung: der prozentuale Eigenmittelanteil, den eine NGO bei jedem EU-geförderten Projekt aufbringen muss, erfordert Bewerber mit einer entsprechenden Finanzstärke und damit nicht zuletzt auch mit einem entsprechenden Organisationsumfang. Die Delegation steuert mit der individuellen und zumeist intransparenten Bestimmung der finanziellen Parameter einer Ausschreibung die Verteilung der knappen Ressource "EU-Förderung". Da eine Ausschreibung letztlich Wettbewerb und Chancengleichheit fördern soll, muss man die Frage stellen, inwieweit diese Prinzipien durch die Bestimmung der finanziellen Parameter durch die Delegation eingeschränkt werden. Dieses Vorgehen erscheint zumindest fragwürdig, wenn man sich in Erinnerung ruft, dass größere NGOs, die sich ebenfalls dezentral aufstellen und weltweit Regionalbüros unterhalten, die örtliche Nähe für informelle Beziehungen zu den Delegationen nutzen, und dadurch eventuell Vorteile beim Verhandeln möglicher Projektnachfolgephasen haben und Informationsvorsprünge bezüglich neuer Ausschreibungen erhalten (vgl. Kapitel 9.2.2.1 d).

9.3.2 Verfahrenstechnische Beschränkungen

Die in den vorhergehenden Kapiteln genannten verfahrenstechnischen bzw. bürokratischen Beschränkungen stellen für viele NGOs Hürden auf dem Weg zur (und während der) Teilnahme am Kofinanzierungsverfahren dar. Die Dekonzentration verschärft diese Hürden, weil sich NGOs immer wieder auf neue Ansprechpartner einstellen müssen und diese (wie in Kapitel 9.2.2.2 a gezeigt) auch durchaus unterschiedlich vorgehen und Vorgaben individuell interpretieren. Durch eigene Formate und Berichtsfristen entsteht teilweise bürokratischer Mehraufwand für NGOs, den es ohne Dekonzentration nicht gegeben hätte.

Hierbei handelt es sich allerdings konkret um Mehrarbeit und Probleme, die während der Projektphase entstehen und damit nicht die bestehenden, verfahrensimmanenten Ausschlusskriterien verschärfen. Deutlich wird jedoch, dass die Intransparenz bei der Veröffentlichung von Calls auf die Freiheit der Delegationen in der Terminwahl zurückzuführen ist. Gleiches gilt für die inhaltliche Gestaltung der Calls und für die Vorgaben hinsichtlich der zu nutzenden Antragssprache.

Das eigentliche Antragsverfahren (und damit die Vorgaben zu Concept Note, Full Application, Bewertungsraster etc.) ist von der Dekonzentration nicht direkt betroffen. Dessen Gestaltung wird weiterhin einheitlich von EuropeAid organisiert. Inwieweit (bzw. ob) sich die Auswertung von Projektanträgen durch Einführung der Dekonzentration verändert hat, lässt sich nicht belegen. Dafür gibt es auch keine Anhaltspunkte.

Festzuhalten bleibt: durch die Einführung der Dekonzentration wurden die bestehenden Einstiegsbarrieren für NGOs nur teilweise verschärft. Den NGOs entstehen Mehrarbeit und Probleme, die nach Vertragsabschluss und während der Projektlaufzeit auftreten, bedingt durch die Übertragung der Projektabwicklung und -verwaltung auf die Delegationen.

9.3.3 Dekonzentration als eigenes Ausschlusskriterium?

Die Dekonzentration hat Auswirkungen auf fast alle Bereiche des EU-Kofinanzierungsverfahren. Zudem verschärft sie teilweise die ohnehin bestehenden, verfahrensimmanenten Hürden für NGOs (vor allem im Bereich der finanziellen Vorgaben). Allerdings beschränkt sich ihre Rolle nicht allein darauf. Vielmehr verändert sie das gesamte Verfahren und seine Spielregeln derart, dass man sie sogar als zusätzliches (außerhalb des Programms stehendes) Ausschlusskriterium charakterisieren kann. Auch hier gilt, dass

personal- und finanzstarke NGOs diese Hürde besser nehmen können als kleinere NGOs. Dies wurde im Kapitel 9.2.2.1.c bereits erläutert.

10. Schlussfolgerungen

Wenn es das Ziel der EU-Kommission ist, mit dem Ausschreibungssystem die Teilnahme möglichst vieler NGOs am EU-Kofinanzierungsverfahren anzuregen, um damit einen Wettbewerb um innovative und günstige Entwicklungshilfeprojekte zu erzeugen, dann dürfen die Barrieren für die Teilnahme an diesem Verfahren lediglich so hoch sein, dass sie die legitimen Interessen des Gebers schützen. Die vorliegende Arbeit macht deutlich, dass jedoch nach wie vor unnötige Hürden bestehen. Außerdem entstanden mit Einführung der Dekonzentration zusätzliche Probleme für NGOs, die bis heute nicht vollständig gelöst sind. Auf diese Weise wird sowohl kleineren NGOs und Erstantragstellern, als auch etablierten NGOs das Leben schwer gemacht.

Welche Veränderungen am derzeitigen EU-Kofinanzierungsverfahren sind denk- und machbar, um einerseits dem Ziel einer breiten Beteiligung von NGOs (auch aus den Partnerländern) gerecht zu werden und andererseits den teilnehmenden NGOs die Arbeit zu erleichtern?

Im Folgenden sollen Vorschläge für Verbesserungen innerhalb des Systems der derzeitigen EU-Kofinanzierung aufgezeigt werden. Diese ergeben sich aus dem vorangegangenen Vergleich mit dem BMZ-System, sowie aus der Analyse der Einstiegsbarrieren und der Dekonzentration. Abschließend soll kurz die Idee diskutiert werden, das Ausschreibungssystem durch ein gänzlich anderes System zu ersetzen.

10.1 Dekonzentration

Die Dekonzentration war politisch gewollt. Die dahinter stehende entwicklungspolitische Idee wird grundsätzlich auch und gerade von den NGOs positiv bewertet. Die Vorteile können jedoch in Gänze (d.h. im informellen Bereich) nur von ebenfalls dezentralisiert agierenden NGOs genutzt werden. Positiv wirkt sich die Dekonzentration möglicherweise auch für NGOs aus den Partnerländern aus. Für nicht dezentralisiert agierende europäische NGOs stellt die Dekonzentration jedoch eher eine Komplikation dar.

Die während der Projektphase gelegentlich auftretenden Unstimmigkeiten zwischen NGOs und Delegationen könnten durch die endgültige Schaffung einer entsprechenden Schiedsstelle geregelt werden. Diese Stelle wird von den NGOs gewünscht. Sie müsste entscheidungs- bzw. weisungsbefugt sein und (anders als der EU-Bürgerbeauftragte) in Konfliktfällen vor allem zeitnah entscheiden.

10.2 Bürokratie

Die EU-Kommission bietet potentiellen Zuschussempfängern zu wenig Beratung und Unterstützung hinsichtlich des Antragsverfahrens. Es gibt (abgesehen von ausschreibungsbezogenen E-Mail-Adressen) bei EuropeAid keine beratende Stelle, an die man sich mit generellen Fragen wenden kann. Das Know-How für das Verfassen von Anträgen müssen NGOs extern erwerben. Es werden von der EU-Kommission keine eigenen Schulungen in diesem Bereich angeboten. Der Vergleich mit dem BMZ (und seiner Beratungsstelle *bengo*) zeigt, dass in diesem Bereich mehr getan werden könnte, um bürokratische Hürden für NGOs zu entschärfen und den Kreis potentieller Zuschussempfänger zu erweitern (besonders in den Partnerländern).

Dazu gehört auch eine Reform der aktuell recht willkürlichen Sprachregelung bei der Antragserstellung. Die Tatsache, dass nicht sämtliche EU-Sprachen als Antrags- und Vertragssprache zugelassen werden können, muss nicht weiter erläutert werden. Die derzeitige Koppelung der Antragssprachen an die ehemaligen Kolonialgebiete und die inkonsistente Regelung bei der Frage, ob Englisch als zusätzliche Sprache anerkannt wird, erscheint jedoch nicht mehr zeitgemäß. Zumindest Englisch sollte als Antragssprache immer zugelassen sein. Denkbar wäre auch, die Arbeitssprachen der EU (Englisch, Französisch und Deutsch) grundsätzlich als Antragssprachen zuzulassen und diese in entsprechenden Fällen um Spanisch oder Portugiesisch zu ergänzen. Dies käme besonders der großen Gruppe von deutschsprachigen Antragstellern entgegen, deren Sprache bisher bei EuropeAid fast gänzlich ignoriert wird. Erst in den letzten Jahren ist man dort dazu übergegangen, bestimmte Dokumente auch auf Deutsch zur Verfügung zu stellen. Als Antrags- und Vertragssprache ist Deutsch aber nach wie vor nicht zugelassen.

10.3 Right of Initiative

Das NSA-LA-Programm (als Nachfolger der NGO-Kofinanzierungslinie) wurde eingerichtet, um die Projektideen der NGOs zu unterstützen. Dieses *Right of Initiative* wird jedoch in vielen Ausschreibungen eingeschränkt, sei es direkt durch inhaltliche und geografische

Vorgaben (z.B. Beschränkung auf eine bestimmte Region eines Partnerlandes) oder indirekt durch die Gestaltung des *financial envelope* und durch die Höhe der Zuwendungen (z.B. wenn durch eine hoch angesetzte Mindestzuwendungshöhe nur entsprechend große und finanziell umfangreiche Projekte gefördert werden). Die Kommission sollte Maßnahmen hinsichtlich einer faktischen Wahrung des *Right of Initiative* der NGOs ergreifen. Denn die Delegationen haben bereits die Möglichkeit, thematisch eingeschränkte Calls in anderen Budgetlinien zu veröffentlichen, z.B. in den thematischen Programmen Environment oder Investing in People. Einer Verwendung des NSA-LA-Budgets für bestimmte thematische Ziele einzelner Delegationen sollte vorgebeugt werden. Die Ausschreibungen in diesem Programm sollten so offen wie möglich sein.

10.4 Transparenz der Finanzallokationen

Ein wichtiger Punkt, der auch die Planungssicherheit für NGOs verbessern würde, wäre eine erhöhte Transparenz bei Termin- und Finanzfragen. Das betrifft zum Einen die Veröffentlichung von dezentralen Calls, die derzeit kaum vorherzusagen ist, und zum Anderen die Festsetzung der Fördersummen in den einzelnen Ausschreibungen.

Es ist bei vielen Calls, die durch die Delegationen veröffentlicht werden, im Vorfeld unklar, welche Zuwendungshöhen gewählt werden. Eine einheitliche und entsprechend niedrig gewählte Untergrenze für Zuwendungen (d.h. eine einheitliche Mindestzuwendungshöhe) würde den Zugang für NGOs zum NSA-LA-Programm erweitern und erleichtern. Damit wäre Planungssicherheit gegeben, weil die NGOs genau wüssten, welchen Eigenanteil sie für ein EU-Projekt mindestens benötigen. Außerdem erhöht sich durch eine niedrigere Einstiegsgrenze der Kreis der Bewerber und damit die Zahl der Vorschläge und Ideen. Um einen solchen Vorschlag strukturiert umzusetzen, wäre beispielsweise eine Staffelung denkbar, analog zur BMZ-Förderung, in der man Erstantragstellern grundsätzlich Projekte mit einer speziell gewählten und entsprechend niedrigen Mindestfördersumme ermöglicht. Eine etwas höher angesetzte Mindestfördersumme richtet sich dann an NGOs, die bereits ein oder mehr EU-Projekte durchgeführt haben. Zur Rekapitulation: in Kapitel 6.2 wurde festgestellt, dass die durchschnittliche Mindestfördersumme bei den NSA-LA-Calls (*in-country*) in der ersten Jahreshälfte 2010 bei etwa 166.000 Euro lag, während beim BMZ schon Projekte ab einem Geberanteil von 10.000 Euro für Erstantragsteller gefördert werden.

Natürlich würde ein erweiterter Bewerberkreis die Kapazitäten bei EuropeAid und in den Delegationen belasten, weil mehr Anträge eingereicht werden würden und damit letztlich mehr Projekte verwaltet werden müssten.²⁹⁹ Das bedeutet, dass EuropeAid sein Personal bedeutend aufstocken müsste, um das vermutete zusätzliche Interesse an EU-Geldern bearbeiten zu können. Diese Personalaufstockung wird von Experten und NGO-Seite allerdings ohnehin schon gefordert, um bestehende Probleme zu beheben (siehe Kapitel 9.2.2.1.a). Die Aufstockung, die benötigt würde, um mehr (auch kleinere) Projekte zu verwalten und zu betreuen, würde die Aufstockung, die benötigt wird, um aktuelle Probleme zu beheben, wohl noch übertreffen. Dies ist angesichts der Tatsache, dass die Delegationen zur Zeit im Einklang mit den Vorgaben aus dem Lissabon-Vertrag zu EU-Botschaften (mit mehr diplomatischem Personal) transformiert werden, einigermaßen unrealistisch.

Hinzu kommt die Frage, ob es im Interesse der NGOs liegen kann, dass zusätzliche Gelder in Personal und Verwaltung von Projekten gesteckt wird, während man gleichzeitig immer wieder darauf hinweist, dass das Gesamtvolumen für die Förderung nichtstaatlicher Akteure erhöht werden müsste, d.h. mehr Fördergelder zur Ausschüttung bereit gestellt werden sollten. Interessant ist auch die Frage, ob ein erweiterter Bewerberkreis (d.h. mehr Konkurrenz und Wettbewerb) überhaupt im Interesse aller NGOs liegt. Eine breitere Verteilung der Ressource "EU-Gelder" auf mehr Projekte als bisher, schadet (bei gleichbleibendem Gesamtvolumen) womöglich den NGOs, die bisher große und kostenintensive Projekte durchgeführt haben.

10.5 Ein neues System?

In einer seiner Publikationen hat CONCORD angeregt, das ausschreibungsbasierte System mittelfristig durch ein neues System zu ersetzen.³⁰⁰ Der *Call-for-Proposals*-Prozess sei für beide Seiten (EU-Kommission und NGOs) zu ressourcenintensiv. Es wird vorgeschlagen, sich am Framework Partnership Agreement (FPA) von ECHO, dem Amt der EU für humanitäre Hilfe, zu orientieren. Das FPA wird zwischen der Kommission und einer NGO abgeschlossen und gilt für mehrere Jahre. Ausschreibungen und Bewerbungen entfallen danach. Nur NGOs, die ein solches FPA mit der Kommission unterschrieben haben, werden durch ECHO-Mittel unterstützt. Dieses System ist für ECHO sinnvoll, da es die speziellen Herausforderungen der

²⁹⁹ Eine niedrigere Mindestfördersumme bewirkt eine höhere Zahl von Projektanträgen mit niedrigerer Fördersumme. Daher würde der bestehende *financial envelope* eines Calls in so einem Fall durchschnittlich wohl auf mehr Zuschussempfänger verteilt werden, als dies bisher der Fall ist.

³⁰⁰ vgl. CONCORD (2009), S. 6

humanitären Hilfe in Krisen- und Katastrophenregionen nicht erlauben, das zeitlich aufwendige Ausschreibungssystem zu verwenden.

CONCORD erkennt jedoch, dass das FPA-System im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit auch Nachteile mit sich bringen würde: "The down side of the FPA is that it might make it more difficult for smaller and newer NGOs to access EC funding."³⁰¹ Bei den begrenzten Mitteln des NSA-LA-Programms könnte man wohl bei weitem nicht alle interessierten NGOs mit einem FPA ausstatten. Vor allem die größeren europäischen NGOs würden von einem solchen Systemwechsel profitieren. Ihnen würde der Abschluss eines FPA noch mehr Planungssicherheit bringen. Die Frage, wie und ob kleinere NGOs und Süd-NGOs in ein FPA-System integriert werden könnten, bleibt jedoch zunächst offen.

Der Projektansatz in der EU-Entwicklungszusammenarbeit basiert zu einem Gutteil auf Innovation und neuen Ideen. Diese werden am besten durch den Wettbewerb sichergestellt, den das Ausschreibungssystem garantiert. Allerdings gilt das nur, wenn die Einstiegsbarrieren in diesen Wettbewerb nicht zu hoch angesetzt werden. Die vorliegende Arbeit zeigt, dass Reformen in einigen Teilen des bestehenden EU-Kofinanzierungssystems dazu beitragen würden, Hürden für Neulinge abzubauen und die Abläufe für alle NGOs zu erleichtern.

11. Ausblick

Die Entwicklung des EU-Kofinanzierungssystems erscheint zur Zeit relativ offen. Mit dem neuen EU-Finanzrahmen ab 2014 wird es erneute Veränderungen geben. Offen bleibt derzeit ebenfalls, wie sich die Gespräche zwischen EU-Kommission und Zivilgesellschaft innerhalb des so genannten *structured dialogue* entwickeln. Dieser soll im Frühjahr 2011 formell abgeschlossen werden und Erkenntnisse über die Effektivität aller beteiligten Akteure in der EU-Entwicklungszusammenarbeit bringen. Ebenfalls abzuwarten bleibt der Einfluss des Lissabonvertrags und der gleichzeitigen Schaffung des Europäischen Auswärtigen Dienstes auf die personelle Ausstattung der EU-Delegationen.

³⁰¹ ebd.

Rund um das EU-Kofinanzierungsverfahren gibt es weitere Themen, deren wissenschaftliche Untersuchung interessant wäre. Darunter insbesondere die systematische Beantwortung der bereits erwähnten Frage nach der Übertragbarkeit des Finanzierungssystems von ECHO auf das Kofinanzierungsverfahren von EuropeAid.

Ein weiterer Untersuchungsansatz im Rahmen des EU-Kofinanzierungsverfahrens könnte die Frage nach dem Einfluss und den Lobbyingstrategien der NGO-Dachverbände bei der EU-Kommission sein. Wie vertreten die entwicklungspolitischen NGOs ihre Interessen bei der EU-Kommission bzw. bei EuropeAid? Wieviel Einfluss auf die Gestaltung der Finanzierungsinstrumente und Programme haben sie? Welche Hierarchien gibt es in der NGO-Szene? Wessen Interessen werden tatsächlich vertreten?

Quellenverzeichnis

Amtsblatt der Europäischen Union (2006a): Verordnung (EG) Nr. 1905/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates am 18. Dezember 2006 zur Schaffung eines Finanzierungsinstruments für die Entwicklungszusammenarbeit;

auch online unter: [http://eur-](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:378:0041:0071:DE:PDF)

[lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:378:0041:0071:DE:PDF](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:378:0041:0071:DE:PDF)

Amtsblatt der Europäischen Union (2006b): Verordnung (EG) Nr. 1638/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 2006 zur Festlegung allgemeiner Bestimmungen zur Schaffung eines Europäischen Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstruments;

auch online unter: http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/oj_l310_de.pdf

Amtsblatt der Europäischen Union (2006c): Verordnung (EG) Nr. 1085/2006 des Rates vom 17. Juli 2006 zur Schaffung eines Instruments für Heranführungshilfe (IPA);

auch online unter: [http://eur-](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:210:0082:0093:DE:PDF)

[lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:210:0082:0093:DE:PDF](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:210:0082:0093:DE:PDF)

Amtsblatt der Europäischen Union (2006d): Verordnung (EG) Nr. 1889/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Dezember 2006 zur Einführung eines Finanzierungsinstruments für die weltweite Förderung der Demokratie und der Menschenrechte — (Europäisches Instrument für Demokratie und Menschenrechte);

auch online unter: [http://eur-](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:386:0001:0011:DE:PDF)

[lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:386:0001:0011:DE:PDF](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:386:0001:0011:DE:PDF)

Amtsblatt der Europäischen Union (2006e): Internes Abkommen zwischen den im Rat vereinigten Vertretern der Regierungen der Mitgliedstaaten über die Finanzierung der im mehrjährigen Finanzrahmen für den Zeitraum 2008—2013 bereitgestellten Gemeinschaftshilfe im Rahmen des AKP-EG-Partnerschaftsabkommens und über die Bereitstellung von Finanzhilfe für die überseeischen Länder und Gebiete, auf die der vierte Teil des EG-Vertrags Anwendung findet; auch online unter: [http://eur-](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:247:0032:0032:DE:PDF)

bengo (2010): bengo eu-mail-info Nr. 295: Jahresaktionsprogramme 2010 für NSA/LA und FOOD veröffentlicht;

auch online unter: http://www.bengo.de/uploads/media/bengo_eu-mail-info_Nr._295.pdf

bengo (2010a): EU-Mail Info Nr. 297: Neue Verfahrensweisen bei der Durchführung und Abrechnung von EuropeAid-Projekten;

auch online unter: http://www.bengo.de/uploads/media/bengo_eu-mail-info_Nr._297.pdf

bengo (2010b): EU-Mail Info Nr. 291: Erfahrung mit der Projektabwicklung durch die Delegationen – Untersuchung der Auswirkungen der Dekonzentration;

auch online unter: http://www.bengo.de/uploads/media/bengo_eu-mail-info_Nr._291.pdf

Bogner, Alexander/Menz, Wolfgang (2009): Das theoriegenerierende Experteninterview - Erkenntnisinteresse, Wissensformen, Interaktion; in: Bogner, Alexander et al. (Hrsg.) (2009): Experteninterviews - Theorien, Methoden, Anwendungsfelder, 3., grundlegend überarbeitete Auflage.

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2007): Richtlinien für die Förderung entwicklungswichtiger Vorhaben privater deutscher Träger in Entwicklungsländern aus Kapitel 2302 Titel 687 06; auch online unter: http://www.bengo.de/uploads/media/richtlinien_kompl_ab_Okt2007_transport_ab_April_2006.pdf

CONCORD (2006): EuropeAid Grant Standard Contract for external actions - Reader on the 2003 version; auch online unter: http://www.bengo.de/fileadmin/user_upload/redaktion/Downloads/EU-Downloads/CONCORD-Reader-2007--08-2009.pdf

CONCORD (2007): 2nd Monitoring report of EC Deconcentration - Summary of findings; auch online unter: http://www.concordeurope.org/Files/media/0_internetdocumentsENG/4_Publications/3_CONCORDs_positions_and_studies/Positions%202007/070401-Deconcentration-Report-2006.doc

CONCORD (2008): EuropeAid Grant Standard Contract for external actions - Reader on the 2007 version; auch online unter: http://www.bengo.de/fileadmin/user_upload/redaktion/Downloads/EU-Downloads/CONCORD_Reader-StandardVertrag2003_StandMaerz2007.pdf

CONCORD (2009): Consolidated CONCORD and EU National Red Cross Societies reaction to the 6 questions related to the NSA&LA Midterm Review; auch online unter: <http://www.cecod.org/LinkClick.aspx?fileticket=ITcjX9zOLMY%3D&tabid=132>

CONCORD (2010): 4th Monitoring Report on Examples of CSO Experiences with EU Delegations; auch online unter: http://www.concordeurope.org/Files/media/0_internetdocumentsENG/4_Publications/3_CONCORDs_positions_and_studies/Positions2010/CONCORD-4th-Monitoring-Report-of-EC-Deconcentration---Sept-2010.pdf

Council of the European Union (2005): External Relations Council, Council conclusions: Accelerating progress towards achieving the millenium development goals, Brüssel; auch online unter: <http://www.unmillenniumproject.org/documents/EUExternalRelations24May.pdf>

Council of the European Union (2006): Financing for Development and Aid Effectiveness: Delivering more, better and faster - Conclusions of the Council and the Representatives of the Governments of the Member States meeting within the Council (8388/06); auch online unter: http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/GAERC_2006_en.pdf

Europäische Kommission (2002): MITTEILUNG DER KOMMISSION - Hin zu einer verstärkten Kultur der Konsultation und des Dialogs - Allgemeine Grundsätze und Mindeststandards für die Konsultation betroffener Parteien durch die Kommission; Brüssel, KOM(2002) 704 endgültig

Europäische Kommission (2007): Mitteilung der Kommission an Rat und das Europäische Parlament: EU-Verhaltenskodex im Hinblick auf die Arbeitsteilung im Bereich der Entwicklungspolitik; KOM(2007) 72; auch online unter: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/com/2007/com2007_0072de01.pdf

Europäische Kommission (2008): Handbuch für Vergabeverfahren im Rahmen von EU-Außenmaßnahmen;
auch online unter:
http://ec.europa.eu/europeaid/work/procedures/implementation/practical_guide/index_en.htm

Europäische Kommission (2008a): Allgemeine Bedingungen für von der Europäischen Gemeinschaft finanzierte Zuschussverträge für Maßnahmen im Außenbereich; auch online unter:
http://ec.europa.eu/europeaid/work/procedures/implementation/grants/documents/e3_h_2_gencond_de.pdf

Europäische Kommission (2008b): Zuschussvertrag - Außenmaßnahmen der Europäischen Union - Besondere Bedingungen; auch online unter:
http://ec.europa.eu/europeaid/work/procedures/implementation/grants/documents/e3_h_1_specond_de.doc

Europäische Kommission (2008c): Handbuch für Vergabeverfahren im Rahmen von EU-Außenmaßnahmen; auch online unter:
http://ec.europa.eu/europeaid/work/procedures/implementation/practical_guide/index_en.htm

Europäischer Bürgerbeauftragter (2010): Decision of the European Ombudsman closing his inquiry into complaint 2509/2008/(BB)ELB against the European Commission; auch online unter:
<http://www.ombudsman.europa.eu/cases/decision.faces/en/5121/html.bookmark>

Europäischer Bürgerbeauftragter (2010a): Summary of decision on complaint 2509/2008/(BB)ELB against the European Commission; auch online unter:
<http://www.ombudsman.europa.eu/cases/summary.faces/en/5349/html.bookmark>

European Commission (2000): Communication to the Commission on the Reform of the Management of External Assistance, 16 May 2000 Rev 8;
auch online unter: http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/COM_reform_2000_en.pdf

European Commission (2002): Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the Economic and Social Committee - Participation of Non-State Actors in EC Development Policy, COM(2002) 598 final;
auch online unter: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2002/com2002_0598en01.pdf

European Commission (2004): Aid Delivery Methods - Volume 1 - Project Cycle Management Guidelines;
auch online unter: http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/pcm_guidelines_2004_a4.pdf

European Commission (Call 2007): Non-State Actors and Local Authorities in Development - Actions in partner countries: MOZAMBIQUE - Guidelines for grant applicants - Restricted Call for Proposals 2007; Reference: EuropeAid/126702/L/ACT/MZ

European Commission (2008): EC-LA Development Cooperation Guide 2008-2010;
auch online unter: http://ec.europa.eu/europeaid/where/latin-america/documents/ec-la_development_cooperation_guide_2008-2010_en.pdf

European Commission (2008a): Financial Regulation and implementing rules applicable to the general budget of the European Communities - Synoptic presentation; auch online unter:
http://ec.europa.eu/energy/grants/docs/eepr/ec_financial_regulation_and_implementing_rules.pdf

European Commission (Call 2008): Non-State Actors and Local Authorities in Development - Actions in partner countries (In-country) - Guidelines for grant applicants - Restricted Call for Proposals 2008; Reference: EuropeAid/127762/C/ACT/TPS

European Commission (2009): General Budget of the Financial Year 2009 - The Figures, Brüssel/Luxemburg;

auch online unter: http://ec.europa.eu/budget/library/publications/budget_in_fig/syntchif_2009_en.pdf

European Commission (2009a): Annexes to AAP 2009,

auch online unter: http://ec.europa.eu/europeaid/documents/aap/2009/af_aap_2009_dci-nsa.pdf

European Commission (2010): Commission Decision of 08/06/2010 on the Annual Action Programme 2010 for the thematic programme "Non State Actors and Local Authorities in Development" to be financed under Articles 21 03 01 and 21 03 02 of the general budget of the European Union;

auch online unter: http://ec.europa.eu/europeaid/documents/aap/2010/aap_2010_dci-nsa_en.pdf

European Commission (2010a): Annexes to NSA-LA AAP 2010;

auch online unter: http://ec.europa.eu/europeaid/documents/aap/2010/af_aap_2010_dci-nsa.pdf

European Commission (Call 2010): Non State Actors and Local Authorities in Development - Actions in Partner country Zambia - Open Call for Proposals 2009 and 2010 for Non State Actors- Guidelines for grant applicants, Budget line 21.03.01; Reference: EuropeAid/129-516/L/ACT/ZM

European Commission (Call 2010a): Non State Actors and Local Authorities in Development - Actions in Partner country Zambia - Grant Application Form, Budget line 21.03.01; Reference: EuropeAid/129-516/L/ACT/ZM

EuropeAid (o.J.): Thematic programme - Non-state actors and local authorities in development; Strategy paper 2007-2010; auch online unter:

http://ec.europa.eu/europeaid/what/civil-society/documents/nsa_la_strategy_paper_2007_2010_en.pdf

EuropeAid - Director-General (2009): Note to Directors and Heads of Delegations implementing thematic budget lines; Brüssel, AIDCO/KR D(2009) 88315

Mieg, Harald A./ Näf, Matthias (2005): Experteninterviews (2. Aufl.). Institut für Mensch-Umwelt-Systeme (HES), ETH Zürich.

OECD (2005): Erklärung von Paris über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit - Eigenverantwortung, Harmonisierung, Partnerausrichtung, Ergebnisorientierung sowie gegenseitige Rechenschaftspflicht; Deutsche Übersetzung,

auch online unter: <http://www.oecd.org/dataoecd/37/39/35023537.pdf>

OECD (2007): DAC Peer Review of the European Community;

auch online unter: <http://www.oecd.org/dataoecd/57/6/38965119.pdf>

Official Journal of the European Union (2006): EUROPEAN PARLIAMENT, COUNCIL, COMMISSION; Joint statement by the Council and the representatives of the governments of the Member States meeting within the Council, the European Parliament and the Commission on European Union Development Policy: 'The European Consensus', (2006/C 46/01), The European Consensus on Development;
auch online unter: http://doku.cac.at/european_consensus.pdf

Official Journal of the European Union (2006b): Council Regulation (EC) No 1934/2006 of 21 December 2006 establishing a financing instrument for cooperation with industrialised and other high-income countries and territories;
auch online unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:405:0041:0059:EN:PDF>

Official Journal of the European Union (2009): Decision of the European Parliament and of the Council of 6 May 2009 amending the Interinstitutional Agreement of 17 May 2006 on budgetary discipline and sound financial management as regards the multiannual financial framework (2007 to 2013), 2009/407/EC

Oldenbruch, Günther und Stefanie Knocks (Hrsg.), SID Chapter Bonn (2008): Die Entwicklungszusammenarbeit der Europäischen Kommission - Organisation und Arbeitsweise; Bonn

Österreichische EU-Plattform (2006): EU-Entwicklungszusammenarbeit verstehen - Die EZA der Europäischen Gemeinschaft - Institutionen - Strukturen - Prozesse; Wien
auch online unter: http://www.eduhi.at/dl/eu_eza_verstehen.pdf

Schmidt, Petra (2005): Budgethilfe in der Entwicklungszusammenarbeit der EU; Bonn: Dt. Inst. für Entwicklungspolitik (Studies / Deutsches Institut für Entwicklungspolitik; 10)

van Gennip, Jos J. (2007): The European Union as a Global Player in International Cooperation, in: Oldenbruch, Günther und Stefanie Knocks (Hrsg.), SID Chapter Bonn (2008): Die Entwicklungszusammenarbeit der Europäischen Kommission - Organisation und Arbeitsweise; Bonn, S. 166-182

Webseiten / Internetquellen

bengo: EU-Delegationen

<http://www.bengo.de/eu-delegationen.html> (abgerufen 09.08.2010)

bengo: Call-Info

http://www.bengo.de/call_info.html (abgerufen 09.08.2010)

bengo: Non-State Actors and Local Authorities in Development

<http://www.bengo.de/15867.html> (abgerufen 09.08.2010)

bengo: Auslandsprojekte (PVD) Budgetlinie NSA/LA

<http://www.bengo.de/15868.html> (abgerufen 09.08.2010)

bengo: Häufige Fragen: "Werden Eigenmittel benötigt?"

<http://www.bengo.de/faq3.html> (abgerufen 09.08.2010)

bengo: Häufige Fragen: "Wer kann an den EU-Ausschreibungen (Call for Proposals) teilnehmen?",

<http://www.bengo.de/faq3.html> (abgerufen 09.08.2010)

bengo: Voraussetzungen

<http://www.bengo.de/voraussetzungen.html> (abgerufen 09.08.2010)

bengo: Verfahren für die Förderung von Klein-Projekten

http://www.bengo.de/erstantrag_kleinprojekt0.html (abgerufen 09.08.2010)

bengo: Von der Antragstellung bis zur Bewilligung

<http://www.bengo.de/prozedere0.html> (abgerufen 09.08.2010)

BMZ (www.bmz.de): DAC-Liste

http://www.bmz.de/de/ministerium/zahlen_fakten/DAC-Laenderliste_Berichtsjahre_2009-2010.pdf (abgerufen 09.01.2011)

BMZ (www.bmz.de): Länder

http://www.bmz.de/de/was_wir_machen/laender_regionen/index.html (abgerufen 09.01.2011)

Bundesfinanzministerium: Bundeshaushaltsplan 2010 - Einzelpläne (Liste)

<http://www.bundesfinanzministerium.de/bundeshaushalt2010/html/ep00.html> (abgerufen 09.01.2011)

Bundesfinanzministerium: Bundeshaushaltsplan 2010 - 687 06-23: Förderung
entwicklungswichtiger Vorhaben deutscher privater Träger

<http://www.bundesfinanzministerium.de/bundeshaushalt2010/pdf/epl23/s230268706.pdf>
(abgerufen 09.01.2011)

ECHO: Background & mandate;

http://ec.europa.eu/echo/about/what/history_en.htm (abgerufen 12.07.2010)

EuropeAid: Thematic instruments and programmes; tabellarische Darstellung;
http://ec.europa.eu/europeaid/how/finance/thematic_en.htm (abgerufen 18.06.2010)

EuropeAid: European Instrument for Democracy & Human Rights (EIDHR);
http://ec.europa.eu/europeaid/how/finance/eidhr_en.htm (abgerufen 12.07.2010)

EuropeAid: Instrument for Stability (IfS);
http://ec.europa.eu/europeaid/how/finance/ifs_en.htm (abgerufen 12.07.2010)

EuropeAid: How we finance;
http://ec.europa.eu/europeaid/how/finance/index_en.htm (abgerufen 5.08.2010)

EuropeAid: How we finance aid - Programming;
http://ec.europa.eu/europeaid/how/finance/programming_en.htm (abgerufen 5.08.2010)

Europäische Kommission: Europäische Nachbarschaftspolitik: Finanzierung (Stand 12.12.2009);
online unter: http://ec.europa.eu/world/enp/funding_de.htm (abgerufen 20.06.2010)

Europäische Kommission: External Service Directory
http://ec.europa.eu/external_relations/repdel/edelhrm/index.cfm

Zusammenfassungen der EU-Gesetzgebung: Finanzierungsinstrument für die Entwicklungszusammenarbeit – DCI (2007-2013); online unter:
http://europa.eu/legislation_summaries/development/general_development_framework/114173_de.htm [Stand: 7.08.2009], (abgerufen 14.06.2010)

Abbildungsverzeichnis

- Abbildung 1 (S. 9):** *Die Generaldirektionen der Außenhilfe*
Quelle: Europäische Kommission (2008): EC-LA Development Cooperation Guide 2008-2010; in: http://ec.europa.eu/europeaid/where/latin-america/documents/ec-la_development_cooperation_guide_2008-2010_en.pdf, S. 15
- Abbildung 2 (S. 12):** *EuropeAid Organigramm*
Quelle: eigene vereinfachte Darstellung
- Abbildung 3 (S. 13):** *EU-Finanzrahmen 2007-2013*
Quelle: Österreichische EU-Plattform (2006): EU-Entwicklungszusammenarbeit verstehen - Die EZA der Europäischen Gemeinschaft - Institutionen - Strukturen - Prozesse; Wien, online unter: http://www.eduhi.at/dl/eu_eza_verstehen.pdf
- Abbildung 4 (S. 15):** *Die Finanzierungsinstrumente der Kommissions-EZ*
Quelle: bengo: <http://www.bengo.de/struktur.html>
- Abbildung 5 (S. 26):** *PCM - Cycle of Operations*
Quelle: European Commission (2004): Aid Delivery Methods - Volume 1 - Project Cycle Management Guidelines, S. 16; online unter: http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/pcm_guidelines_2004_a4.pdf
- Abbildung 6 (S. 42):** *Das Kofinanzierungsverfahren der Kommission*
Quelle: eigene Darstellung
- Abbildung 7 (S. 58):** *Das jährliche Budget für den BMZ-Titel 687 06 der Jahre 2002-2009*
Quelle: bengo: <http://www.bengo.de/faq1.html>
- Abbildung 8 (S. 61):** *Das Kofinanzierungsverfahren des BMZ*
Quelle: eigene Darstellung (basierend auf Schulungsmaterial von bengo)
- Abbildung 9 (S. 66):** *Die jeweilige Rolle der NGO bei EU- und BMZ-Kofinanzierung*
Quelle: eigene Darstellung
- Abbildung 10 (S. 88):** *Zusammenfassung von Kapitel 8.1 bis 8.4*
Quelle: eigene Darstellung

Tabellenverzeichnis

- Tabelle 1 (S. 14):** *EU als globaler Partner" im EU-Finanzrahmen 2007-2013*
eigene Darstellung (Quellen: siehe Fußnoten 37 u. 38)
- Tabelle 2 (S. 38):** *Indikative Verteilung der verfügbaren Mittel für das NSA-LA-Programm im Zeitraum 2007-2010*
Quelle: EuropeAid (o.J.): Thematic programme - Non-state actors and local authorities in development; Strategy paper 2007-2010; online unter: http://ec.europa.eu/europeaid/what/civil-society/documents/nsa_la_strategy_paper_2007_2010_en.pdf
- Tabelle 3 (S. 39):** *Mittelverteilung des NSA-LA-Programms für das Jahr 2009*
Quelle: European Commission (2009a): Annexes to AAP 2009, online unter: http://ec.europa.eu/europeaid/documents/aap/2009/af_aap_2009_dci-nsa.pdf; S. 11
- Tabelle 4 (S. 69):** *Vergleich zwischen NSA-LA Programm und BMZ Fördertitel 687 06*
Quelle: eigene Darstellung

Kastenverzeichnis

- Kasten 1 (S. 46):** Beispiel Sambia (Quelle: Fußnote 150)
- Kasten 2 (S. 46):** Beispiel Mosambik (Quelle: Fußnote 151)
- Kasten 3 (S. 47):** Sambia (Quelle: Fußnote 152)
- Kasten 4 (S. 49):** Mosambik (Quelle: Fußnote 158)
- Kasten 5 (S. 54):** evaluation grid (Quelle: Fußnote 171)
- Kasten 6 (S. 60):** inhaltliche Vorgaben für Kleinprojekte (Quelle: Fußnote 197)
- Kasten 7 (S. 106):** Beispiel aus dem *Deconcentration Report*
Quelle: CONCORD (2010): 4th Monitoring Report on Examples of CSO Experiences with EU Delegations; online unter: http://www.concordeurope.org/Files/media/0_internetdocumentsENG/4_Publications/3_CONCORDs_positions_and_studies/Positions2010/CONCORD-4th-Monitoring-Report-of-EC-Deconcentration---Sept-2010.pdf

Annex I

Ausschnitte aus dem Interview mit **Experte A**

Ausschnitt 1

[...] Nur der Nachteil ist (und da kommen wir jetzt wieder zurück): das Thema Komplementarität. Wir haben ja bei uns in manchen Ländern-auch eine NSA-Komponente bei uns im bilateralen Programm. Wir kriegen auch local calls vom NSA-LA Programm.

Wie sind diese denn im bilateralen Programm verankert? Wie groß ist der NGO-Anteil in diesem Programm eigentlich und werden die auch als Calls ausgeschrieben?

Ungefähr 6,8 Millionen. Und ja, im Prinzip werden die auch ausgeschrieben. Wir haben hier im EDF einen Nachteil, weil alle bilateralen Programme, die wir machen, dem EC/ACP Cotonou Agreement unterliegen. Das sind partnership agreements. Und darin steht eigentlich, dass dieser ganze bilaterale ‚envelope‘, den wir haben, im Prinzip Geld für die Regierung ist. Alles was wir da machen und vorschlagen und ausarbeiten, mit der Regierung, muss diese auch absegnen.

Also nicht anders herum? Die Regierung schlägt etwas vor und die Kommission segnet es ab?

Doch, das auch. Aber es muss alles mit Einverständnis der Regierung geschehen. Ich gebe mal ein Beispiel. Das neunte EDF-Programm lief schon, als ich hier angefangen habe. Also auch das Programm über 6,8 Millionen. Das haben wir mit dem Justizministerium unterschrieben. Da steht auch ganz klar im Vertrag, dass sie die Zivilgesellschaft damit unterstützen sollen, vor allem in Richtung demokratische Prozesse und „watchdog“-Funktion. Das steht also im Vertrag: Justice, in dem Sinne, dass die Regierung transparent arbeitet. Das Ministerium muss dann also auf die Delegation zukommen und sagen, was sie vorhaben und wofür sie das Geld benötigen, also einen Annual Action Plan erstellen, wo drin steht, was sie im kommenden Jahr machen wollen. Das sind dann z.B. trainings, für die external experts benötigt werden usw. Aber das Ministerium kam nicht auf die Delegation zu. Die kamen ein Jahr nicht, die kamen zwei Jahre nicht. Das Geld ist da, aber sie machen nichts.

Und das wird dann auch nicht anderweitig irgendwie genutzt?

Nein. Das ist der große Nachteil der NGO-Unterstützung über diese bilateralen Programme. Es ist nur okay, wenn man eine Regierung hat, die diesen Dingen positiv gegenüber steht und ihrer eigenen Bevölkerung gegenüber offen ist und auch alle NGOs gleichrangig behandelt.

Die thematischen Programme aus dem EU Budget unterliegen dagegen *nicht* dem AKP-Abkommen. Da können wir entscheiden. Das ist unser Geld, das Geld der Steuerzahler. Aber auch für diese fünf (plus zwei) thematischen Programmen gibt es ein Sieben-Jahr-Programm, wo genau drin steht, was man in dieser Zeit mit dem Geld unterstützen darf. Und im Fall des NSA-LA Programms müssen die Delegationen, wenn sie Geld wollen, eine Concept Note an unsere Kollegen hier in „F“ schicken. Und die werten aus, welche Concept Notes Sinn machen innerhalb des Sieben-Jahr-Programms und wie viel Geld die Delegation dann tatsächlich für einen local call bekommt.

Die Delegationen müssen sich also bei der Kommission um die Gelder bewerben, um die sich dann die NGOs bei der Delegation bewerben?

Genau. Die haben ein ähnliches Auswahlverfahren. Allerdings haben die Delegationen nur die Concept Note stage zu absolvieren. Die müssen keine Full Application nach Brüssel schicken. Aber das Auswahlverfahren ist schon ähnlich. Die haben auch ihre deadline und wenn sie die Concept Note bis dahin nicht schicken, bekommen sie auch kein Geld. Hier im headquarter wird dann ausgewählt und entschieden. Sehr oft kriegen die Delegationen weniger als das, was sie erfragt haben. [...]

Ausschnitt 2

Es besteht ja auch bei verschiedenen Calls die Möglichkeit, dass lokale NGOs mit lokalen Partnern EU-finanzierte Projekte durchführen.

Ja, und da könnte man sich natürlich überlegen, ob man als europäische NGO sagt, dass es sich ja immerhin um Steuergelder aus Europa handelt. Aber wenn die lokalen NGOs die Kriterien der Kommission treffen, dann darf man eigentlich nicht Nein sagen. Und die Kommission vertritt ja die liberale Politik, dass offiziell jeder die gleichen Chancen hat und man nicht von vorne herein restriktive Elemente oder Ausschlusskriterien einbauen möchte. In der Hinsicht muss man dann akzeptieren, wenn eine nigerianische NGO sagt, ich möchte das Projekt mit einem kenianischen Partner durchführen, weil der vielleicht die afrikanischen Kulturen und Kontexte besser kennt. Und das muss dann auch möglich sein, wenn die das nach den EU-Regeln durchführen. Allerdings denke ich, dass solche Szenarien in nächster Zukunft noch nicht so oft vorkommen werden. Das wird noch etwas dauern.

Außerdem muss man sagen, dass diese liberale Sicht, dass alle formell gleichbehandelt werden, im Calls-for-Proposal-System ja so auch nicht der Realität entspricht. Denn allein die bürokratischen Hürden sind schon enorm hoch und schließen schon mal direkt diejenigen aus, die nicht wissen wie eine Concept Note geschrieben wird.

Und es müssen ja auch viele Kriterien getroffen werden, die in PADOR dann geprüft werden.

Ja, das ist auch wieder so eine Hürde.

Ich finde es ein wenig seltsam, dass die Daten, die von NGOs bei PADOR eingetragen werden, erst geprüft werden, wenn der Antrag in dem Sinne schon durch ist. Und dann kann an formellen Kriterien doch noch alles scheitern.

Das wiederum finde ich eigentlich sehr sympathisch, dass die Kommission eigentlich ein Vertrauen in das hat, was die NGOs dort eintragen.

So herum kann es natürlich auch betrachten.

Und wenn eine NGO dort was Falsches einträgt, dann wird der Sachbearbeiter, der sich damit auseinander setzen musste, sich das merken und von dieser NGO nicht mehr so schnell was durchgehen lassen. Wegen schlechter Erfahrung mit der NRO. Aber wenn dann ein neuer Sachbearbeiter kommt, sieht das natürlich wieder anders aus. Die wechseln ja alle drei bis vier Jahre, auch in den Delegationen. Mit Ausnahme des lokalen Personals dort. [...]

Ausschnitt 3

Noch mal zurück zum Thema Delegationen. Wie sieht die Größe der einzelnen Delegationen aus? Und werden auch lokale Akteure in die Gestaltung von AAPs miteinbezogen?

Es gibt Delegationen, die haben vielleicht 8-10 Leute, aber genauso gut gibt es Delegationen, die vielleicht 80 Leute haben. Die kleineren Delegationen sitzen dann vielleicht in Fidschi, Lesotho oder Swasiland. Aber in Kenia zum Beispiel sitzen da insgesamt etwa 60 Leute, inklusive lokalem Personal.

Lokale Akteure werden in der Regel selten konsultiert. Besonders bei den AAPs der bilateralen Projekte. Außer es handelt sich um spezifisch zivilgesellschaftlich orientierte Projekte, z.B. im Bereich Wasser oder Gesundheit oder Bildung. Da gibt es manche Delegationen, die dann auch NGOs einladen. Nicht alle. Das könnten wir also noch verbessern. Wenn wir aber ein Infrastrukturprojekt haben, dann wird in der Regel keine NGO eingeladen. Wie gesagt, dann eher bei sozialen Themen oder Governance, da machen das dann doch einige Delegationen.

Kritik, die ich von meinen Kollegen höre, lautet, dass die NGOs, wenn sie eingeladen werden, oft nicht zu dem speziellen Programm oder Thema äußern, um das es eigentlich gehen soll. Zum Beispiel zum Thema Midterm-Review, wo es um Politik und die Strategie geht, kommen dann Anmerkungen zu speziellen Punkten aus den Financial Regulations. Und dann wird nur darüber geredet. Und meistens sind es nur Beschwerden. Wenig Konstruktives. Eben auch nichts zu dem Thema, um das es eigentlich hätte gehen sollen. Die NGOs denken dann natürlich, dass sie jetzt endlich mal eine Chance haben, ihre Sicht der Dinge darzulegen. Und dann wird der Katalog da abgearbeitet. [...]

Ausschnitt 4:

Wie haben Sie aus der Perspektive einer NGO-Vertreterin die Einführung der Dekonzentration damals wahrgenommen? Gab es im Vorfeld Diskurse darüber oder wurde diese Entscheidung eher von oben herab verkündet?

Das war eher das Zweite. Da hat man gesagt: das ist entschieden, das wird jetzt gemacht und ab jetzt phasenweise ausgeführt. Ich habe ja im Jahr 2001 angefangen, wobei ich mich im ersten Jahr eher darauf konzentriert habe, bei der EU die Calls for Proposals kennenzulernen, die verhältnismäßig neu waren, um da mal zu schauen, was das eigentlich ist und was man da genau machen muss. Welche budget lines gibt es und was wäre da interessant für meine NGO? Also habe ich da noch eher weniger Lobbyarbeit gemacht.

Und 2002, als es grad keine Calls gab, habe ich mal geschaut, was man lobbymäßig machen kann. Da war die Entscheidung über die Dekonzentration eigentlich schon gelaufen und sollte dann phasenweise ausgeführt werden. Ab 2004 sollten die meisten Programme und Projekte dezentriert sein. Und da konnte man dann als NGO auch nichts mehr ändern. Wenn die Politiker da oben entschieden haben, dann können die Leute *hier* ja nur noch ausführen. Da kann man dann höchstens noch minimal kleine Akzente setzen, aber nicht mehr.

Im Prinzip muss ich dazu sagen, dass wir in der NGO-Szene die Entscheidung, zu dekonzentrieren, eigentlich alle als eine gute Entscheidung gesehen haben. Denn es macht natürlich Sinn, dass man eher in den Ländern vor Ort stark ist, als dass man alles von weiter weg aus Brüssel koordiniert und managt. Wenn man richtig effizient arbeiten will, ist es besser wenn man vor Ort mehr Leute hat. Also wir waren nicht unbedingt dagegen.

Aber wir haben in der NGO-Szene natürlich trotzdem darüber diskutiert, was das jetzt für uns als europäische NGOs bedeutet. Wo geht das hin? Was wird unsere Rolle? Was man damals schon sah und was heute auch passiert, ist dass immer mehr Calls vor Ort gemacht werden und das Ziel dieser Calls sind natürlich lokale NGOs. Das passiert teilweise, aber noch nicht so viel wie man eigentlich glaubt. Und dann war die Frage: was bleibt noch übrig für uns? Wir haben dann als europäische NGOs natürlich Vollgas gegeben und gesagt: wir haben auch noch einen Sinn. Das war dann damals so ein wenig die Lobbyarbeit.

[...]

Aber was ich zur Dekonzentrierung sagen kann, um darauf noch mal zurückzukommen: ich finde es wichtig, dass die Delegationen vor Ort sind, weil sie wissen, was die dortige Regierung will, und weil sie wissen, was man in dem jeweiligen Land noch realistisch machen kann. Und wenn wir (wie früher) die Calls nur hier über das Headquarter machen, da hat man dann einfach das Gespür nicht.

Ausschnitt 5

Wenn ich Sie vorhin richtig verstanden habe, sehen die NGOs die Dekonzentration insgesamt mehr als „opportunity“ denn als „risk“.

Sie müssten es als *opportunity* sehen. Wenn eine NGO sagt, dass das keine gute Sache sei, dann ist meiner Meinung nach die Vision dieser NGO falsch. Denn es müsste ja im Endeffekt in unser aller Interesse sein, die lokalen Strukturen zu stärken. Und da sehe ich sehr stark die Rolle europäischer NGOs. Und deswegen glaube ich, dass Dekonzentration gut ist, weil man die Delegationen vor Ort hat.

In 2002 hat der Prozess angefangen und er war abgeschlossen in 2004, da war dann alles dekonzentriert. Damals war ich noch bei den NGOs und da hat man in der NGO-Szene gemeint, dass nun alles vor Ort gemacht werden wird und wir europäische NGOs spielen keine Rolle mehr. Man dachte, die lokalen Calls kommen nur noch den lokalen NGOs zu Gute. Das ist bis jetzt noch nicht so eingetreten. Wenn man sieht, wer auch jetzt bei lokalen Calls die Verträge bekommt, dann ist das doch erstaunlich oft eine europäische NGO.

Ausschnitt 6:

Die Financial Regulations... damals war ich noch bei Concord. Da haben wir die untersucht, in 2004 war das, glaub ich. Da haben wir diesen Reader erstellt. Eine tolle Sache und da sind wir auch stolz drauf. Was dabei rausgekommen ist: die Financial Regulations sind nicht das Problem, zumindest gibt es kein Grundproblem, die sind verhältnismäßig normal, wie man das eigentlich zum Beispiel auch auf der deutschen Ebene hat. Die Financial Regulations machen ja auch die „politische Runde“ über die Member States und das Parlament und

werden entsprechend abgesegnet. Gerade das Parlament und das Budget Control Committee achten darauf.

Aber: zusätzlich zu den Financial Regulations werden so genannte Implementing Rules gemacht, die auch auf der Website zu finden sind. Die findet man oft im gleichen Dokument: Financial Regulations, article 4, Implementing Rules, article 28. Die Implementing Rules sind eine Interpretation, wie man den Artikel 4 der Financial Regulations zu interpretieren hat. Dieses wird bei uns vom Legal Service geschrieben und herausgegeben.

Diese richten sich aber an die eigenen Mitarbeiter oder?

Ja, aber die gehen nicht an die Member States oder das Parlament. Die haben zu diesen Implementing Rules nichts zu sagen. Wenn man (und das ist aus diesem Reader herausgekommen) in die Implementing Rules schaut, dann sieht man, dass die schon viel strenger als die Financial Regulations sind. Die interpretieren viel strenger und man darf schon viel weniger. Aber die Financial Regulations sind offiziell die rechtliche Grundlage.

Dann werden die Implementing Rules noch einmal interpretiert, nämlich in unserem PRAG (practical guide). Und da gibt es dann einen PRAG für AIDCO, einen für Research usw. Die verschiedenen DGs haben ihren eigenen PRAGs. Das wäre auch mal interessant, in diese Richtung eine Studie zu machen, wie wir das intern alles interpretieren. Aber schließlich und endlich hat das alles die gleiche rechtliche Grundlage, nämlich die Financial Regulations. Die PRAGs sind nicht die rechtliche Grundlage, sondern nur ein Arbeitsinstrument.

Die NGOs arbeiten dann jedoch hauptsächlich mit dem Concord Reader.

Ja, aber der sagt auch sehr deutlich: das Problem beginnt bei den Implementing Rules, nicht so sehr bei den Financial Regulations. Der AIDCO-PRAG ist dann noch strenger als die Implementing Rules.

Und damit arbeiten letztlich auch die Delegationen oder?

Ja genau. Wir müssen uns an den PRAG halten, als Delegation jetzt. Und dann kommt ja noch der menschliche Aspekt zum Tragen. Und das war früher auch schon der Fall, nicht nur, weil es jetzt alles dekonzentriert ist. Es hängt vom Menschen ab, wie er diese Interpretation selber wieder interpretiert. Und manche Mitarbeiter sind da etwas kulanter und manche etwas strenger. Aber diesen menschlichen Aspekt wird man auch nie ausschalten können.

Entstehen die Probleme zwischen NGOs und Delegationen dann nicht auch deshalb, weil sich Erstere eher an den Financial Regulations und Letztere eher am PRAG orientieren?

Ja, der PRAG ist bei uns, wenn man so will, die Bibel. Wir dürfen auch nicht anders handeln als so, wie es im PRAG steht. Offiziell. Aber es ist nicht die rechtliche Grundlage. Aber wie gesagt: der menschliche Aspekt spielt auch eine Rolle.

Ausschnitt 7:

Was können NGOs tun, wenn sie konkrete Probleme mit den Delegationen haben? Gibt es zum Beispiel eine Schiedsstelle?

Die Verträge der NGOs sind ja in letzter Zeit direkt mit den Delegationen geschlossen worden. Man sollte also im ersten Schritt versuchen, ein Problem gemeinsam mit der Delegation zu lösen. Wenn das nicht geht, sollte man sich an den Helpdesk wenden. Denn scheinbar gibt es jetzt einen Helpdesk. Da haben wir uns früher jahrelang drum bemüht. Ich hab das auch bei einem Treffen mit Koos Richelle erwähnt, aber er hat das abgelehnt. Ich hab jetzt gehört, dass seit letztem Jahr so ein Help Desk existieren oder kommen soll. Wenn das nicht helfen sollte, kann man immer noch zum Ombudsmann gehen.

Ausschnitt 8:

Kommen wir jetzt zu einem anderen Aspekt: dem Verhältnis zwischen der Kommission und den NGOs. Da kennen Sie ja inzwischen beide Seiten. Den Deconcentration Report haben Sie ja noch bei CONCORD erlebt, nehme ich an.

Ja, die ersten beiden habe ich noch mitgestaltet. Beim zweiten Report war ich noch beim Draft dabei, aber danach dann schon weg. Die Endfassung habe ich quasi nicht mehr gesehen.

Wie wurden die Reports in Brüssel wahrgenommen? Wie hat man dort darauf reagiert?

Ich gehe mal zurück in meine CONCORD-Zeit und nehme die Deconcentration Reports als Beispiel. Ich habe es so empfunden, dass Brüssel diese positiv gesehen hat. In diesem Kontext hatten wir Kontakt mit einer Abteilung hier in AIDCO, G7 hieß die (und heißt sie inzwischen auch wieder, nachdem sie zwischendurch einen anderen Namen hatte). Das ist die *legal*-Abteilung, die machen die ganzen Financial Regulations.

Die Stärke unseres Reports war, dass wir wahre Geschichten aus der Praxis mit eingebaut haben und dann gesagt haben: so geht das nicht. Wir haben mit den Leuten an einem Tisch gesessen und die waren sehr positiv angetan von diesem „report from the field“, und haben da wirklich manchmal mit offenem Mund gesessen. Sie haben dann auch versucht, hier intern im Haus einige Sachen zu ändern. Nur, die Abteilung G7 kann nicht entscheiden. Die müssen wieder nach dem Quality Support Mechanismus hier im Haus die Runden machen, Diskussionen führen usw. Und da gibt es dann natürlich auch andere Interessen und die verändern solche Vorschläge wieder. Mit solchen Erneuerungen oder Verbesserungen kommen die also auch nicht immer durch. Es gibt Leute, die keine Neuerungen wollen und sich an den PRAG schon gewöhnt haben. Also die G7 hat hier intern keinen einfachen Job.

Haben sie denn Kontakte zu den Delegationen?

Ja, die hat G7 auch. Obwohl das dann meistens über so Leute wie mich geht, die für ein konkretes Land zuständig sind. Die würden also eher hier im Haus zu uns kommen. Verbesserungen werden hier nur dann angenommen, wenn es konstruktive Kritik ist. Bei Concord gab es auch Beispiele, wo wir einfach nur Kritik hatten, die dann von der Kommission auch nicht gut aufgenommen wurde, weil es nicht konstruktiv war. Und dann verlieren sie das Interesse. Der Deconcentration Report war konstruktiv, weil ja auch beide Seiten was verbessern wollten. Nur dann intern hier im Haus war es schwierig, das weiter zu bringen.

Annex II

Ausschnitte aus dem Interview mit **Experte B**

Ausschnitt 1:

Dann kommen wir jetzt zum dritten Block, zum Thema Dekonzentration. Mich würde in dem Zusammenhang interessieren, wie die Kommission diese Veränderung damals publik gemacht hat. Wurden vorher relevante und betroffene Akteure konsultiert oder lief das eher nach dem Motto „Friss oder stirb“?

Ja gut, das ist die Kommission. Das kann die alleine entscheiden, wie die sich managementmäßig aufstellt. Aber das war jetzt nicht etwas, das wir im Dezember erfahren haben und das dann im Januar schon losging. Da gab es natürlich schon Vorlauf.

Es ist ja so, dass die Kommission nach eigener Aussage darauf bedacht ist, die Zivilgesellschaft zu konsultieren. Das war ja auch irgendwo ein Teil dieser gesamten Reform.

Ja, aber bei so einer Entscheidung hätten die NRO wahrscheinlich eher keine Chance gehabt, das zu verhindern. Das sind ja dann auch Dinge und Entscheidungen, die die Member States mittragen. Es gab jedoch Vorlauf und dieser Dekonzentrationsprozess ist auch nicht reibungslos verlaufen. Da mussten erstmal die Delegationen aufgebaut werden, dann mussten sie mit den Leuten ausgestattet werden, die das entsprechende Wissen haben. Solche praktischen Probleme haben zu Beginn zunächst für gewisse Holprigkeiten geführt. Und je nach Delegation ist das heute sicherlich noch immer nicht einfach. Was langjährige EuropeAid-Mitarbeiter vielleicht auch selbst sagen ist, dass die Kenntnis in Brüssel darüber, was vor Ort passiert deutlich abnimmt. Und das ist ja auch logisch, weil sie diese enge Verbindung nicht mehr haben.

Ausschnitt 2:

Können Sie noch mal generell einschätzen, ob die Dekonzentration im Allgemeinen für die NGOs eher als Fortschritt oder eher als Ärgernis und zusätzlicher Arbeitsaufwand wahrgenommen wurde?

Da gibt es glaube ich Licht und Schatten. Und das unterscheidet sich auch nach den Organisationen und nach der Frage: wie bin ich selber in der Lage, diesen Prozess mitzumachen? Welche Aussage, glaube ich, alle unterschreiben würden ist: natürlich ist eine Delegation vor Ort näher dran am entwicklungspolitischen Geschehen und kann das besser einschätzen, als es Brüssel konnte. Was die Komplementarität und die Verlinkung zwischen thematischen und sonstigen Programmen angeht, hat die Dekonzentration sicherlich Vorteile. Und auch beim Vertragsmanagement. Letztendlich kann eine EU-Delegation, die näher dran ist und auch viel öfter mal ein Projekt besuchen kann, auch besser über einen Änderungsantrag, über einen veränderten Zeitrahmen oder über veränderte inhaltliche Schwerpunktsetzungen entscheiden, als das hier ein Länderreferent in Brüssel könnte. Also von der Warte würden doch einige zustimmen, dass das Ganze Vorteile hat. Andere Fragen sind eben die Managementkapazitäten der Delegationen. Da gibt es wirklich Verbesserungsbedarf. Aber das ist eben auch eine Kostenfrage für EuropeAid. Und wo werden diese Kosten denn hergenommen? Die werden aus Budgetlinien abgezogen. Insofern

hat das auch Licht und Schatten. Aus meiner Sicht muss EuropeAid da aber noch aktiver werden, ihre Kapazitäten inhaltlich sinnvoll aufzustellen.

Das NSA-LA Programm hatte ja ursprünglich den Hintergrund, die Initiative bei Projekten den NRO zu überlassen.

Ja genau, es ist ja in diesem Programm das *right of initiative* für die NRO ausdrücklich festgeschrieben. Aber wenn man sich einige Ausschreibungen anguckt und sich ansieht, wie die gestaltet sind, dann kann man da auch Fragezeichen dransetzen.

Ausschnitt 3:

Wo sehen Sie ganz grundsätzlich, als Mitarbeiterin einer NRO, die Vor- und Nachteile einer dezentralen Ausschreibung?

Da spreche ich jetzt mal explizit als Vertreterin [meiner NGO]. [Meine NGO] ist eine Organisation, die sich in den letzten Jahren auch stärker dezentralisiert hat. Sie hat auch eine gewisse Größe, so dass es mit der Dezentralisierung auch ein wenig einfacher ist. Es gibt andere Mitglieder bei VENRO, für die das schlichtweg nicht möglich wäre. Dieser Prozess erleichtert es natürlich, vor Ort mit den EU-Delegationen in einem engen Austausch zu stehen. Und das ist auch Aufgabe der Regionalbüros, sich da regelmäßig auszutauschen. Was die dezentralen Ausschreibungen betrifft, sage ich mal: Hauptsache wir kriegen es mit, dass eine Ausschreibung kommt. Und da werden die Dinge ja langsam besser. Es ist immer noch reichlich intransparent. Ich gucke alle 4-5 Wochen mal auf die Seite der Annual Action Programms und merke jedes Mal, dass ich suchen muss. Denn wenn ich da meine Favoriten nicht ordentlich sortiert habe, dann suche ich immer wieder diese AAPs auf der Seite und stelle dann fest: immer noch nichts drin für 2010. Das kann ja auch nicht sein. Ist aber leider oft so. Und am Ende eines Jahres fragt man sich: wann sollte der Call eigentlich ursprünglich kommen? Und dann stellt man fest, dass er tatsächlich ein halbes Jahr später kam als eigentlich geplant. Das sind also Dinge, auf die man sich nicht so wirklich verlassen kann. Durch diese zentrale Ausschreibungsseite, die mittlerweile auch stärker durch die Delegationen gefüllt wird, gibt es mehr Transparenz, denn man weiß, wann eine Ausschreibung offen ist. Das war früher auch nicht unbedingt der Fall, da musste man meistens die Websites der Delegationen auch noch nicht mit absurfen. [Pause: Telefon] Die Websites sind dann auch nicht immer ganz aktuell. In manchen Ländern haben die dann auch das gleiche Problem wie wir, nämlich kaum Internetverbindung und da ist es bei denen sicher auch nicht die *first priority*, eine schlecht funktionierende Website zu pflegen. Was ich sehr viel schwieriger finde (und das ist auch eine Sache, die VENRO schon mit Koos Richelle diskutiert hat, als der 2008 mal hier war) ist: die thematischen Programme sollen zu den geographischen Programmen komplementär sein. Der Bezug zwischen den Midterm Reviews der geographischen und thematischen Programme... naja, sagen wir mal so: *there is room for improvement, there was none*. Oder sehr wenig. Wenn vor Ort in der Delegation bestimmte Themen auch gar nicht durch einen *technical expert* abgedeckt werden können, dann ist die Wahrscheinlichkeit, dass dieses Thema, obwohl es in dem Land möglicherweise total relevant ist, sich nicht unbedingt widerspiegelt in Allokationen für Ausschreibungen zu diesem Thema. Das finde ich problematisch, aber das ist eine Kapazitätsfrage von EuropeAid, an die die sich meiner Meinung nach noch mal dransetzen müssen. Das ist ein Thema, das nicht irrelevant ist. Wenn es in einem Fall keine Ausschreibung zu Environment und Climate Change gibt, weil in dem Land kein Ansprechpartner in der Delegation vorhanden ist, dort aber jeden zweiten Monat ein Zyklon durchfegt, dann haben die ein Problem bei dem Thema.

Dann noch mal zu den Vor- und Nachteilen der dezentralen Ausschreibung: es ist für uns natürlich schon ein wenig schwerer nachzuhalten. Früher hatte man die Ausschreibung B76000 oder 21-02-03, da wusste man, die kommt zu dem und dem Zeitpunkt und dann wurde hier auch alle Arbeit eingestellt... okay, nicht ganz, aber dann wurde hier natürlich schon sehr stark an dieser Ausschreibung gearbeitet, also gerade bei [unserer NGO]. Da habe ich inzwischen weniger Feedback bzw. ich muss mir das Feedback aus den Ländern und aus den Regionalgruppen zusammen suchen: wann ist für euer Land der Call gekommen? Habt ihr euch beteiligt? Dieses Feedback ist sehr viel schwieriger geworden. Und auch für die Transparenz, also für die Erfolgsstatistik, sag ich jetzt mal, ist es nicht ganz einfach, wenn man nicht genau weiß, welche Ausschreibung es vor Ort gegeben hat, denn diese Statistik führt auch die EU in Brüssel bislang nicht so ausführlich. Das ist denen zwar immer wieder gesagt worden, dass das für uns sehr wichtig ist und ich hoffe auch, dass das in nicht allzu ferner Zukunft ein wenig besser wird, aber das war bislang noch nicht so. [Pause Telefon] Man muss also nah dran sein. Organisationen, die jetzt nicht den Vorteil haben, an der einen oder anderen Stelle schon ganz gut dezentralisiert zu sein, haben da möglicherweise doch das eine oder andere Informationsdefizit oder kriegen die Ausschreibung erst dann mit, wenn sie schon wirklich draußen ist. Wenn man vor Ort mit der Delegation regelmäßig in Kontakt tritt, dann denke ich, dass man da einen Informationsvorsprung hat.

Ausschnitt 4:

Könnten Sie vielleicht noch kurz die Unterschiede zur „früher“ bewerten, als noch alle Projekte in Brüssel verwaltet wurden?

Naja, sagen wir mal so, das ist ja auch ein Thema des Deconcentration Reports. Wir haben Delegationen, die sehr stark autonom sind. Und es gibt keine vertragsbezogene Weisungsbefugnis aus Brüssel. Das ist ein großes Thema für die FDR, nämlich was mach ich, wenn ich mit einer Delegation eine Auseinandersetzung über Vertragsangelegenheiten habe. Es gibt keine Stelle in Brüssel, die dort eine Entscheidung treffen kann. Es gibt natürlich die Möglichkeit, im Streitfall über den Länderdesk zu gehen und da dann auch noch mal über die Vertragsabteilung. Es aber nicht automatisch so, dass die dann sagen können: Liebe Delegation, ihr müsst das jetzt so und so machen. In so einem Fall ist es natürlich auch stark eine Frage der Beziehungspflege zwischen der NRO und der Delegation. Wie gehe ich mit so einem Streitfall um? Mach ich, was mir die Delegation vorschreibt oder bestehe ich darauf: Liebe Leute, das ist die Regelung in meinem Vertrag.

Die EU hat 2003 einen Standardvertrag gehabt, 2006 zweimal den Standardvertrag geändert, 2007 einen neuen rausgebracht und 2008 einen neuen rausgebracht. Dazu gibt es Special Conditions, General Conditions etc. pp. Die General Conditions sind an der ein oder anderen Stelle durchaus substantiell verändert worden. Und dann gab es eben Delegationen die gesagt haben: Naja, wieso? Wir haben doch jetzt einen neuen Standardvertrag, da machen wir das jetzt auch nach diesem neuen Vertrag. Und das ist ja auch eine Sache der Mitarbeiter und Partner vor Ort, das erstmal zu kapieren und dann deutlich zu sagen: Moment, wir haben aber einen Standardvertrag 2003 hier laufen und dann ist es so, auch wenn wir ein gleiches oder ähnliches Projekt mit einem neueren Vertrag im gleichen Land laufen haben, da läuft es dann eben *anders*.

In dem einen Projekt haben wir Inforeuro 12 Monate Berichtszeit und in dem anderen haben wir eben monatliche Inforeuro, und das ist blöd für beide Seiten. Ist aber so, denn es sind unterschriebene Verträge.

Und dann gibt es Delegationen, die sagen: ja, natürlich gibt es Berichtsfristen, aber wir hätten

das schon gerne alle zwei Monate und hier sind die Formate dafür. Das sind schwierige Situationen, weil man die Beziehung zur Delegation ja natürlich nicht gleich stark gefährden möchte. Da muss man eben verhandeln. Die Zivilgesellschaft pocht schon seit Jahren auf einen Civil Society Helpdesk und der Fortschritt bei dieser Frage ist doch eher übersichtlich.

Also auch so eine Art Ombudsmann?

Ja, gut. Man kann natürlich auch immer zum Ombudsmann gehen, aber das ist eine Sache, wo der Vertrag dann längst abgelaufen ist, bis da mal irgendwas passiert. Es geht darum, in Brüssel eine Stelle zu haben, die sich solche Fälle anschauen und dann auch sagen kann: das läuft anders! Und das gibt es zurzeit eben noch nicht. [...]

Ausschnitt 5:

Es gibt bislang nur zwei Deconcentration Reports oder?

Nach meiner Kenntnis gibt es bislang nur zwei. Aber der Prozess, dass man da weiter ein Monitoring betreibt, der geht schon weiter. Die Form, in der das dann weiterhin kommuniziert wird, ist noch nicht so ganz klar. Aber letztendlich, geht dieses Monitoring weiter. Bei den Delegationen dürfte es mittlerweile auch angekommen sein, dass es diese Reports gibt. Brüssel sagt da jetzt natürlich nicht, dass das auch eine Guideline für sie wäre, aber sie unterstützen diesen Prozess insofern, dass sie solche Publikationen oft mit *Endorsement Letters* ausstatten bzw. die beiden Deconcentration Reports damit ausgestattet haben, was dem Ganzen noch mal ein ganz anderes Gewicht verleiht.

Annex III

Ausschnitte aus dem Interview mit **Experte C**

Ausschnitt 1:

Wie sehr spielt es für eure Entscheidung eine Rolle, dass die EU bei einem Antrag auch noch mal die Kapazitäten und Geeignetheit des Partners prüft?

Das ist ein wichtiger Punkt. Ich denke mal, dass unsere eigenen Kriterien und die Kriterien der EU da mehr oder weniger deckungsgleich sind. Die EU hat ja spezifische Prüfkriterien, die jetzt über PADOR abgefragt werden. Da geht's um die Erfahrungen in dem Bereich, da geht's um die personellen und finanziellen Kapazitäten und da sage ich mal, dass sich das recht stark mit unseren eigenen Vorgaben an die Partner deckt.

Inwieweit wisst ihr über die Prüfkriterien der EU Bescheid?

Die EU prüft die Angaben, aber offiziell sagt einem niemand, was genau erfüllt werden muss. Aber ich sage jetzt mal, dass wir einfach davon ausgehen, dass die EU genauso prüft wie wir. Wenn es ein 1 Mio Euro Projekt sein soll, die Partnerorganisation aber bisher z.B. nur 200.000 Euro Projekte hatte, dann ist das eben eine Nummer zu groß. Das ist aber auch ein wenig Ermessenssache.

Gibt es informelle Kanäle (evtl. Concord), über die man mehr über die Kriterien der EU erfährt?

Also zu den Kriterien, die ein Partner erfüllen muss, erfährt man offiziell nichts. Man tauscht sich natürlich informell aus. Wenn man sich unsicher fühlt, spricht man schon mal z.B. von FDR an und sagt: Hör mal, wie würdest du das sehen? Viel häufiger wenden wir uns aber in solchen Ermessensfällen an bengo. [...]

Ausschnitt 2:

Sieht die Aufgabenverteilung (beim Antragschreiben) wesentlich anders aus, wenn ihr der Partner und nicht der Antragsteller seid?

Ich bin mit den drei betroffenen Projekten nicht direkt in Berührung, aber ich kann schon was dazu sagen. Der Unterschied ist grundsätzlich der, dass man ganz genau analysiert: was braucht es jetzt hier? Und man macht im Prinzip auch einen Kostenvoranschlag, denn es geht schon auch um die Abdeckung unserer Kosten, denn in dem Fall, wo wir Partner sind, ist es einfach reine Verhandlungssache mit dem Antragsteller, welche Leistungen er jetzt haben möchte, und das muss auch entsprechend abgedeckt werden. Der Antragsteller ist der, dem seitens der EU, seitens des Gebers, eine bestimmte Summe zugeschlagen wird. Bei EU-Projekten sind das 7%, die draufgeschlagen werden auf die operativen Kosten (*Verwaltungskostenpauschale*). Und die verwaltet der Antragsteller dann auch. Es bleibt ihm überlassen, wie er sich das mit seinem Kooperationspartner teilt. Und wenn wir jetzt in der Rolle des Partners sind, ist es einfach ganz normale Verhandlungssache, was man für seine Leistungen eben bekommt bzw. haben möchte.

Noch mal zu dem, was wir machen, wenn wir nicht der Antragsteller sind. Es hängt davon ab, was der Partner konkret braucht. Sehr oft ist es der Fall, dass der Partner Unterstützung bei

der Antragstellung braucht, bei der formalen Abwicklung, beim so genannten Project Cycle Management. Sehr oft, aber es muss nicht immer so sein. Es kann auch konkret so sein, dass es da ein Projekt im Sektor XY gibt und der Partner sagt klar: was ich brauche von HORIZONT3000 ist spezifische Expertise zum Beispiel für Präventionsmaßnahmen im Bereich HIV/Aids. [...]

Ausschnitt 3:

Es ist ja so, dass die Interimreports nur im Zusammenhang mit einer Zahlungsanforderung eingereicht werden können (und das geht eben nur bei 70% ausgegebener ersten Rate).

Genau. Streng genommen ist es eben so, dass man auf jeden Fall informieren muss, wenn man diese 70% nicht erfüllt, und eben eine progress-summary entrichten muss. Und das wird dann eben – wie beschrieben - unterschiedlich ausgelegt. In den meisten Fällen bestehen die darauf, dass wir auch bei Nicht-Erfüllung der 70% zum Jahresende einen narrativen Bericht und auch einen Finanzreport schicken, nur dass der halt nicht auditiert und nicht offiziell ist und auch nicht mit einer Zahlungsanforderung verbunden ist.

Woran liegt es deiner Meinung nach, dass die Delegationen solche Fälle teilweise unterschiedlich handhaben?

Vorne weg: ich kann nicht einschätzen, inwieweit so was im Ermessen des Betreuers liegt oder ob es eine Richtlinie innerhalb der Delegation gibt. Aber grundsätzlich denk ich, dass es pro Delegation einfach einen anderen Zugang zu geben scheint (egal, ob die Parole von ganz oben ausgegeben wird oder im Ermessensspielraum des Einzelnen liegt). Es gibt einfach Delegationen (wie es auch Menschen gibt), die gewisse Dinge weniger eng und eher pragmatisch sehen und vielleicht ein Stück weit auch die Brille des Vertragsnehmers aufsetzen und diesem nicht zusätzliche Arbeit aufzischen wollen. Im Fall der 70% Regel sagen die dann eben: okay, die wird am Ende des Jahres nicht erfüllt, aber dafür zwei bis drei Monate später und dann bekommen wir sämtliche Informationen eben dann. Aber dann gibt es eben auch die Anderen, die päpstlicher als der Papst sind und wirklich ganz eng den Buchstaben des Gesetzes folgen (in dem Fall: des Vertrags) und darauf beharren, eine progress-summary zu bekommen, die dann auch so ausführlich wie möglich sein soll.

Glaubst du, dass das dann eine Mentalitätsfrage dieser bestimmten Delegation ist und die dementsprechend jeden Fall so handhaben oder handelt es sich vielleicht nur um (aus deren Sicht *begründete*) Einzelfälle?

Da muss ich passen, weil wir pro Delegation nur ein Projekt haben. Außer in Nicaragua, aber dazu kann ich persönlich jetzt nichts sagen. - Aber vielleicht noch ganz kurz bezüglich der Unterschiede zwischen Delegationen: ein Klassiker ist eben auch, dass manche dann mit ihren Sonderformaten daherkommen, zum Beispiel für ein Amendment - einen Abänderungsvertrag. Das hatte ich in meinem Leben noch niemals gesehen. Es war völlig kompliziert und trug wirklich die Handschrift dieser Delegation. Und diesbezüglich hatte ich dann eben auch mit bengo gesprochen. Konkret haben wir es dann so gehandhabt, dass wir dem Wunsch nachgekommen sind, aber wir werden das an die FDR, die den Deconcentration Report schreibt, weiterleiten. Der Report sammelt die Erfahrungen der Mitglieder und eben auch solche Negativbeispiele. Der Report wird in Brüssel den verantwortlichen Stellen präsentiert. Und die Hoffnung ist dann eben, dass das dann als Direktive weiter an die Delegationen geht.

Ausschnitt 4:

Wir würdest du die Vor- und Nachteile bzw. Chancen und Risiken der dezentralen Ausschreibung und Verwaltung von Projekten ganz grundsätzlich aus Eurer Sicht beschreiben?

Ich muss sagen, dass ich mich da sehr stark wiederfinde, in dem was Concord im Deconcentration Report schreibt. Es gibt Pluspunkte und es gibt Minuspunkte. Der Pluspunkt ist natürlich: die Leute sind vor Ort und haben tendenziell mehr Ahnung von der Situation vor Ort. Auch mehr Verständnis und das drückt sich insbesondere auch positiv aus bei Besuchen im Projekt vor Ort. Da merkt man einfach, dass man da eher eine Gesprächsbasis hat. Sie sind näher dran. Aber negativ ist schon ganz klar, dass diese Rules und Regulations unterschiedlich ausgelegt werden. Die Leute von uns, die eben schon länger mit EU-Verträgen zu tun haben (und da zähl ich mich auch dazu), kommen dann oft zu dem Schluß, dass wir die Verträge besser kennen, als die Zuständigen bei den Delegationen. Das ist tatsächlich so. Oft sitzt man demjenigen dann gegenüber und man merkt es einfach. Im besten Fall gibt er es selber zu und sichert sich dann noch mal ab und fragt rück, das hab ich auch schon erlebt. Fakt ist aber, dass sie es oft einfach unterschiedlich auslegen und dann muss man eben herumstreiten. Oft kommen sie gegen Ende eines Projektes noch mal drauf, dass man dieses oder jenes noch aberkennen müsste. Es gibt also genug Situationen, in den man dann kämpfen oder argumentieren und sich auch argumentative Schützenhilfe holen muss, sei es von Concord oder von Institutionen wie bengo etc. Das ist schon mühsam.

Und das schafft dann Mehrarbeit...

Ja, absolut. Um mal ein Beispiel zu nennen: die Berichtsintervalle. Ich hab jetzt ein Projekt, da fordern die von uns monatliche Berichte. Das haben die gleich zu Beginn einfach so angemerkt: das hätten wir gerne. Ich habe dann unter Berufung auf den betreffenden Paragraphen zurückgemeldet, dass wir nur verpflichtet sind, einmal im Jahr einen Bericht abzulegen. Die waren aber relativ clever: ja, aber sie hätten das Recht (unter Berufung auf einen anderen Paragraphen), wann immer sie möchten, Informationen über das Projekt anzufordern. Der Standardvertrag sieht nach wie vor den Interimsreport nur jährlich vor. Die sagen dann aber, wir möchten monatlich eine Seite sehen (und das ist ja auch nicht viel, das gebe ich zu), und das sei ja kein Interimreport. Der kommt noch dazu, alle zwölf Monate. Das ist deren Argumentation. Und wir versuchen dann natürlich anders zu argumentieren, und zwar damit, dass es sich um eine zusätzliche Berichtspflicht handelt, was schon auch einen Zusatzaufwand darstellt. Wenn man nur ein Projekt hat, geht's vielleicht noch, aber wenn man mehrere hat und dann eventuell auch noch Rückfragen kommen... naja, egal. Zurück zu dem Punkt „unterschiedliche Auslegungen“: das Berichtsintervall ist da ein Klassiker. In vier verschiedenen Projekten habe ich drei verschiedene Fälle. In zwei Fällen sind es tatsächlich die zwölf Monate des Standardvertrags. In einem anderen Fall ist es vierteljährlich. Im nächsten Fall dann monatlich. Oder dann gibt es ja auch die so genannte 70% Regel, dass man 70% der ersten Rate ausgegeben haben muss, damit man die nächste Rate anfordern kann, und um den nächsten Interimreport vorzulegen. Und das wird auch oft unterschiedlich ausgelegt. In manchen Fällen sagen die dann: okay, es passt, wir haben jetzt das Ende des Jahres, aber die Regel ist noch nicht erfüllt. Wir geben uns aber damit zufrieden, dass ihr erst den nächsten Report vorlegt, wenn ihr die 70% Regel erfüllt habt. In anderen Fällen bestehen sie einfach darauf und legen das anders aus: sie möchten zum Jahresende einen progress report (und das steht ihnen streng genommen auch zu). Punkt. - Aber früher in Brüssel waren die da kulanter und haben nicht auf dem Jahresbericht bestanden, wenn die 70% Klausel noch nicht erfüllt war. [...]

Ausschnitt 5:

Zum Evaluation Grid: das ist ja relativ intransparent, man bekommt nur eine Punktzahl zu sehen (wenn man nicht erfolgreich war).

Genau. Und wenn man positiv ist, bekommt man gar keine Punktzahl. Aber da interessiert es einen ja tendenziell auch weniger. Für den internen Vergleich wäre es natürlich schon interessant zu sehen, wie man da genau abgeschnitten hat, um auch gegenüber stellen zu können und zu sehen, wie dieses und jenes bewertet wurde, auch um daraus zu lernen. Der Evaluation Grid wird ja mit den Guidelines veröffentlicht. Da sieht man grundsätzlich, wie viele Punkte man wo erreichen kann. Es gibt auch die Spezifizierung, dass man in einzelnen Bereichen eine bestimmte Mindestpunktzahl erreichen muss. Wenn man in einer Sektion also die Mindestpunktzahl unterschreitet, ist man automatisch ausgeschieden. Transparent und fair ist das nur bedingt, da es immer subjektiv ist, wie viele Punkte man gibt. Gerade in diesem Jahr, in dem wir mehr denn je eingereicht haben, sind wir mit der bisherigen Quote nicht sehr zufrieden. Da hatten wir oftmals den Fall, dass wir zwar die nötige Mindestpunktzahl erreicht haben, aber trotzdem keinen Vertrag bekamen, weil andere besser waren. Da weiß man dann zwar, dass man grundsätzlich keinen schlechten Antrag abgegeben hat, aber transparent oder fair ist das eben trotzdem nur sehr bedingt. Es wäre schon interessant, wenn man ein detailliertes Feedback kriegen würde.

Habt ihr von der Möglichkeit schon Gebrauch gemacht, ein detailliertes Ergebnis anzufordern?

Ja, haben wir. In manchen Fällen kam allerdings nichts zurück. Ich kann mich aber auch an ein paar Fälle in den letzten Jahren erinnern, in denen wir doch sehr qualifizierte Rückmeldungen bekamen. Aber jetzt aktuell haben wir keine detaillierten Ergebnisse angefordert. [...]

Ausschnitt 6 :

Zum Thema Delegationen. Mich interessiert das gesamte Kooperations- und Kommunikationsverhältnis zwischen euch bzw. eurem Partner und der Delegation. Es wird empfohlen sich bereits in der Planungsphase eines Projekts an die entsprechende Delegation zu wenden. Wie sieht das konkret aus?

Das machen wir in den meisten Fällen durchaus. [Meine NGO] hat ja in einigen Ländern vor Ort Büros. Und in diesen Ländern steht man sowieso, auch informell, sehr stark im Austausch mit der Delegation. In dem einen Land stärker, im anderen weniger. Zum Beispiel in Nicaragua, wo wir eine lange Vor-Ort-Präsenz haben und auch wirklich regelmäßig EU-Projekte einreichen, da steht man sowieso im formalen und informellen Austausch. Aber auch in anderen Ländern, wenn wir da Projekte haben, dann trachtet man schon danach, dass man gerade bei laufenden Projekten immer den Kontakt hält. So fragt man z.B. zum Ende eines Projekts nach, ob die Delegation daran Interesse hätte, wenn wir eine Follow-up Phase oder in einem anderen Sektor eine andere Initiative machen würden. Also in den meisten Fällen ist das einfach so ein laufender Prozess. Man befindet sich im Kontakt mit einer Delegation und versucht nicht erst kurz vor dem Launch eines Calls, sondern schon früher, vorzufühlen, wie „die Aktien stehen“. Und das bezieht man dann sehr stark in die Entscheidung mit ein.

Das heißt ihr erkundigt euch, ob ein entsprechendes Projekt für die Delegation interessant wäre oder ob es zu einem entsprechenden Projekt überhaupt einen Call geben wird?

Sowohl als auch. Zum einen guckt man, was es für Calls gibt und die Delegation bei Besuchen auch als Informationsquelle für anstehende Calls zu nutzen. Aber wir fragen auch, ob unser Thema gerade relevant und interessant ist. Oftmals ist es auch so, dass Vertreter der Delegation, die ein Projekt betreuen, von sich aus sagen: 'Ihr macht eine gute Arbeit (wenn es denn gut läuft) und wir fänden es ganz interessant, wenn ihr bei dem und dem Call, der dann und dann erscheint, auch etwas einreichen würdet.' Das ist aber nicht immer eine Erfolgsgarantie, die Erfahrung haben wir auch gemacht.

Ist es zu weit gegriffen oder zu negativ besetzt, wenn ich das als „Lobbyarbeit“ bezeichnen würde?

Bei uns ist Lobbyarbeit natürlich grundsätzlich negativer besetzt, als z.B. im anglo-amerikanischen Raum. Aber wertfrei gesehen, ist das schon Lobbyarbeit, und das ist schon wichtig und wir könnten da auch noch ein Stück zulegen.

Ausschnitt 7:

Kommt es abgesehen von den Berichten vor, dass die Delegation sich zum Projekt äußert, nachfragt oder es gar besucht? Möglicherweise sogar „unangemeldet“?

Unangemeldet wäre mir nicht bekannt. Das wird schon angemeldet oder angekündigt, manchmal auch durchaus schon von längerer Hand, teilweise Monate vorher. Und ich würde sagen, das kommt sogar fast regelmäßig vor. Über den Daumen gepeilt würde ich behaupten, dass die Delegation in jedem Projekt schon einmal dagewesen ist. In Ländern, in denen wir ein Regionalbüro haben, da trachten wir auch schon danach, dass jemand von uns den Termin mit der Delegation im Projekt gemeinsam wahrnimmt. In den anderen Ländern wägen wir ab. Wenn das Projekt grundsätzlich gut läuft und von unserer bzw. meiner Seite keine Projektreise geplant ist, dann schauen wir, dass wir den Delegationsbesuch mit dem Projektpartner gut vorbereiten. Aber grundsätzlich macht dann der Partner die Betreuung. Um ein Beispiel zu nennen: im Äthiopien-Projekt, das jetzt drei Jahre läuft und aus der EU Water Facility stammt, die vielleicht auch ein Sonderfall ist, war der Betreuer schon mindestens einmal im Projekt und zusätzlich fand eine ROM-Mission statt, das ist ein standardisiertes Verfahren mit extern angeheuerte Konsulenten, die - ich muss jetzt passen - aber ich meine, die werden in Brüssel angeheuert. Auf jeden Fall externe Leute, die das Projekt nach einem bestimmten Standardverfahren prüfen. Also in dem besagten Projekt hatten wir jemanden von der Delegation, von der ROM-Mission und (ich glaube) sogar zweimal jemanden vom höheren diplomatischen Dienst im Projekt. Das ist ganz interessant.

Hast du den Eindruck, dass die Besuche konkrete Anlässe hatten, d.h. es gab Probleme im Projekt, oder waren es eher willkürliche Stichproben?

Ich möchte zu bedenken geben: mit der Delegation sind das immer noch alles Pilot-Erfahrungen, weil die Dekonzentration noch relativ jung ist. Wir haben eigentlich den Eindruck, dass diese Besuche routinemäßig sind, standardmäßig, ohne besonderen Anlass. Unter Brüssel damals war das eher anlassbezogen, würde ich sagen. Da war es eigentlich eher selten, dass jemand ins Projekt kam und wenn dann eher anlassbezogen, wie gesagt.

... weil es natürlich mehr Aufwand darstellt, jemanden extra aus Brüssel einfliegen zu lassen, als jemanden aus der Delegation vor Ort zu schicken.

Genau. Und damals wurden auch weitaus seltener Rückfragen zu Berichten gestellt. Die Erfahrungen aus den letzten zwei bis drei Jahren zeigen schon, dass die Delegationen da einfach dichter dran sind und mehr Fragen zu den Berichten haben. Und dass sie die Berichte auch auf jeden Fall lesen. Da waren wir uns früher nicht immer ganz so sicher. Und eben die große Veränderung, dass es jetzt standardmäßige Projektbesuche gibt.

Betrachtet ihr diese verstärkte „Betreuung“ als negativ (z.B. als stärkere Kontrolle) oder eher als positives Interesse der EU und als Garantie dafür, dass das Projekt gut verläuft?

Ich habe schon den Eindruck, dass es in den meisten Fällen ehrliches Interesse ist. Ich meine, das ist natürlich auch deren Job und, ich nehme an, deren Aufgabe, alle Projekte abzuklappen und mehr Einblick zu erhalten. Das ist auch legitim und Teil des Monitorings. Wenn ich an die Besuche in den Projekten denke, dann muss ich schon sagen, dass das immer sehr konstruktiv abgelaufen ist. Ich kann nicht für alle sprechen, aber konkret für meine vier Projekte kann ich sagen, dass ich den Eindruck hatte, dass es sich nicht um übermäßige Kontrolle gehandelt hat. Wenn es allerdings um die Berichte geht und speziell um Umwidmungsanträge, da gibt's dann schon oftmals Probleme. Zum einen ist das sicher oftmals legitim, aber zum anderen habe ich schon den Eindruck, dass manche Delegationen da übereifrig sind. Besonders die Financer oft, habe ich den Eindruck. Die kommen dann teilweise mit Sonderformaten und Sonderwünschen. Und das gab es früher in Brüssel nicht. Da wusste jeder: das sind die Formate, die Vorgaben und nicht mehr und nicht weniger. Gerade diese Prüfung vom Tisch bzw. vom Desk weg, die schafft dann oft schon mal zusätzliche Probleme. Gerade wenn es um Umwidmungsanträge geht. Wenn es einfach Änderungen im Projekt gibt und man muss die argumentieren (und wir der Meinung sind, dass wir das ohnehin sehr gut und ausführlich getan haben), da gibt's dann manchmal Probleme. Da schießen manche dann etwas über das Ziel hinaus. Wir haben die Erfahrung gemacht, gerade wenn es unerfahrenere Sachbearbeiter sind, die offenbar selber sehr bemüht sind, sich abzusichern, und Sorge haben, dass sie da irgendwas übersehen könnten, die sind dann bei der Prüfung von irgendwelchen Umwidmungsanträgen besonders *pitzelig* (wie wir in Österreich sagen) und fragen dann tausendmal nach, was auf uns dann offen gestanden oft auch unprofessionell wirkt. Wir denken dann: gut, du hattest jetzt schon dein Sonderformat, das du uns gegeben hast und wir haben das ausgefüllt und es kann nicht sein, dass du nach zwei Monaten dann noch mal kommst und dann noch mal eine Zusatztabelle haben möchtest und dann NOCH eine. Den Fall habe ich jetzt eben gerade hier. Das ist mühsam.

Ausschnitt 8:

Nun eine Frage zur Projektphase: wenn die Delegation bzw. Brüssel auf Zwischen- und Endberichte innerhalb von 45 Tagen nicht reagiert, gelten diese zunächst mal als in Ordnung und in der Regel folgt dann die nächste Zahlung. Inwieweit ist das in der Praxis der Regelfall?

Vorweg: es ist unterschiedlich von Delegation zu Delegation und von Sachbearbeiter zu Sachbearbeiter. Aber grundsätzlich ist es so, dass wir jetzt (öfter als früher, als die Projekte noch von Brüssel betreut wurden) Rückfragen kriegen. Du hattest ja vorher auch schon

gefragt, ob wir uns über Reaktionen freuen. Ich sag mal so, dass es innerhalb des Büros schon einige „berühmt berüchtigte“ Sachbearbeiter gibt, die bekannt dafür sind, dass sie kompliziert sind und viele Rückfragen haben. Oft eben dann auch in Bezug auf das Budget. Und dann gibt es aber auch wieder Andere, die relativ pflegeleicht sind und entweder keine Rückfragen haben oder relativ simple Rückfragen, und die sich dann auch leichter zufrieden geben, sag ich mal. [...]

Ausschnitt 9:

Habt ihr in einem solchen konkreten Fall die Möglichkeit, euch an „höherer Stelle“ in Brüssel zu beschweren?

Für genau solche Dinge wurde eigentlich schon länger ein Ombudsmann in Brüssel gefordert. Den gibt's in dieser Form allerdings bislang nicht. Das letzte was ich gehört habe, war, dass es einen interaktiven Helpdesk geben soll. Aber unsere Schlussfolgerung ist die, dass dieser Desk für die Fälle, für die wir das gerne hätten, nicht kompetent sein wird. Da wird es mehr so um die groben Linien gehen und er versteht sich anscheinend nicht als Schlichtungsstelle für konkrete Konfliktfälle mit der Delegation. Im konkreten Fall überlegen wir jedenfalls immer: wie wichtig ist das jetzt? Wir gehören sicher nicht zu denen, die alles schlucken. Wenn die Delegation X jetzt sagt: Alle, die unter diesem Call einen Vertrag bekommen haben, schicken uns jetzt monatlich Berichte, dann gehören wir zumindest zu denen, die sagen: Moment, laut Vertrag sehen wir keine Verpflichtung dazu. Viele diskutieren allerdings gar nicht erst. Aber wir überlegen auch noch mal im konkreten Fall, ob wir da jetzt ewig herumstreiten und eventuell jemand Höheren in Brüssel einschalten sollen. Natürlich gibt es grundsätzlich die Möglichkeit, dass man zum zuständigen Länderdesk in Brüssel geht. Das machen wir aber eher selten. In so einem (oben geschilderten Fall) eher nicht.

Da wäre das Verhältnis zur Delegation nachher wahrscheinlich auch nicht mehr das Beste.

Das ist eben genau die Abwägungssache, denn man will sich ja auch nicht schlecht stellen mit der Delegation. [Meine NGO] hat im Prinzip den Weg gewählt, sich nicht alles gefallen zu lassen, aber auch nicht wegen jeder Kleinigkeit zu intervenieren. Es ist natürlich eine Definitionsfrage, was eine Kleinigkeit ist, aber beim Beispiel der Berichtsformate, da melden wir das eben bei der FDR, bei bengo und dergleichen. [...]

Annex IV

Abstract

Die Europäische Kommission unterstützt als Geber von Entwicklungshilfe nicht nur Staaten und Regierungen mittels Budgethilfe, sondern fördert auch entwicklungspolitische Nichtregierungsorganisationen (NGOs) und andere nichtstaatliche Akteure bei der Implementation ihrer Projekte in den Entwicklungsländern. Die Mittel für diese *Kofinanzierung* werden in Form von (für den EU-Finanzrahmen 2007-2013 neu zusammengestellten) Finanzierungsinstrumenten, Programmen und Budgetlinien bereit gestellt und von EuropeAid verwaltet und ausgeschrieben. Hierzu wird ein Ausschreibungssystem verwendet. Mit Hilfe von so genannten *Calls for Proposals* schreibt die Kommission räumlich, zeitlich und teilweise auch thematisch begrenzte Allokationen aus. Interessierte NGOs bewerben sich in einem formell stark eingeschränkten Verfahren um diese Gelder. Seit einigen Jahren werden diese Ausschreibungen nicht mehr ausschließlich von EuropeAid in Brüssel, sondern vielfach dezentral von den EU-Delegationen vor Ort verwaltet.

Die vorliegende Diplomarbeit stellt die Struktur und die Finanzierung der Entwicklungspolitik der EU-Kommission dar. Sie untersucht die Geeignetheit des *Call for Proposal*-Verfahrens hinsichtlich einer effizienten und gerechten Verteilung der Fördermittel im Bereich der nichtstaatlichen Akteure und beleuchtet zudem die Probleme, die sich aus der Dekonzentration der EU-Kofinanzierung (d.h. aus der Übertragung von Verwaltungs- und Ausschreibungskompetenzen auf die EU-Delegationen) für die NGOs als Zuschussempfänger ergeben.

Methodisch wurde für die Analyse ein Vergleich des EU-Kofinanzierungsverfahren mit dem Kofinanzierungsverfahren der deutschen Bundesregierung angestellt. Auf den Ergebnissen des Vergleichs aufbauend wurde sodann untersucht, inwiefern beim EU-Kofinanzierungsverfahren ein offener Zugang für NGOs und eine transparente Gestaltung der Richtlinien und Vorgaben gewährleistet ist. Die Untersuchung der Folgen der Dekonzentration für die Arbeit entwicklungspolitischer NGOs innerhalb des Kofinanzierungsverfahrens schloss die Analyse ab. Schlussfolgernd wurden die bestehenden Defizite des derzeitigen Systems noch einmal benannt und entsprechende Verbesserungs- bzw. Alternativvorschläge gemacht.

Für die vorliegende Arbeit wurde ein qualitativer Forschungsansatz gewählt. Der Verfasser führte Interviews mit insgesamt drei Experten der EU-Kofinanzierung von nichtstaatlichen Akteuren. Darüber hinaus wurden zahlreiche EU-Dokumente analysiert.

Lebenslauf

Name	Sebastian Henning
Anschrift	Breite Str. 87b 48231 Warendorf
Kontakt	Mobil 1: +49-173-2550834 sebastian-henning@t-online.de
Geburtsdatum	27.08.1981
Geburtsort	Warendorf
Eltern	Hans-Ulrich Henning (Oberstudienrat) Friedegund Henning (Grundschullehrerin)
Schulbildung	
1988 - 1992	Grundschule Warendorf/Milte
1992 - 2001	Mariengymnasium Warendorf Abschluss: Abitur (2,1)
Zivildienst	
2001 - 2002	staatlich geprüfter Rettungssanitäter an der DRK-Rettungswache Warendorf
Studium	
2002 - 2005	Westfälische Wilhelms-Universität Münster
Studienrichtung	Politikwissenschaft (Hauptfach) Öffentliches Recht (Nebenfach) Wirtschaftspolitik (Nebenfach)
2005 - 2011	Universität Wien
Studienrichtung	Politikwissenschaft (Fortsetzung des Studiums aus Münster)
angestrebter Abschluss	Magister der Philosophie (Mag. phil)

Fremdsprachen

Fließend
Gute Kenntnisse
Grundkenntnisse

Englisch
Französisch
Latein (4 Schuljahre)
Italienisch (3 Schuljahre)
Schwedisch (2 Semester)
Arabisch (2 Semester)
Thai (2 Semester)

Praktika / Auslandsaufenthalte

1999	Austauschprogramm Südafrika (6 Wochen)
2002	Westfälische Nachrichten (2 Wochen)
2002	Lokalradio „Radio WAF“ (3 Wochen)
2004	Winfried Nachtwei MdB, Bündnis90/Die Grünen (5 Wochen)
2006	Deutsche Botschaft in Wien (12 Wochen)
2007	Intensivsprachkurs Französisch in Paris (4 Wochen)
2009	bengo - Beratungsstelle für private Träger in der Entwicklungszusammenarbeit in Bonn; Schwerpunkt EU-Beratung (8 Wochen)

Arbeitserfahrung

2002	Freier Mitarbeiter bei den Westfälischen Nachrichten
2007 / 2008	Ranke-Heinemann Institut, Messevorbereitung (jeweils ca. 3 Wochen)
2008 - 2010	Europcar, Wien
2010 - 2011	Europcar, Nürnberg

Ehrenamt

2001	Trainer einer Volleyball- Jugendmannschaft (6 Monate)
2001 - 2002	Deutsches Rotes Kreuz, Warendorf (Sanitätsdienste)
2004 - 2005	Mitglied der Europa-AG von Bündnis90/ Die Grünen in Münster